Industry Canada Industrie Canada

Canada Small Business Financing Act

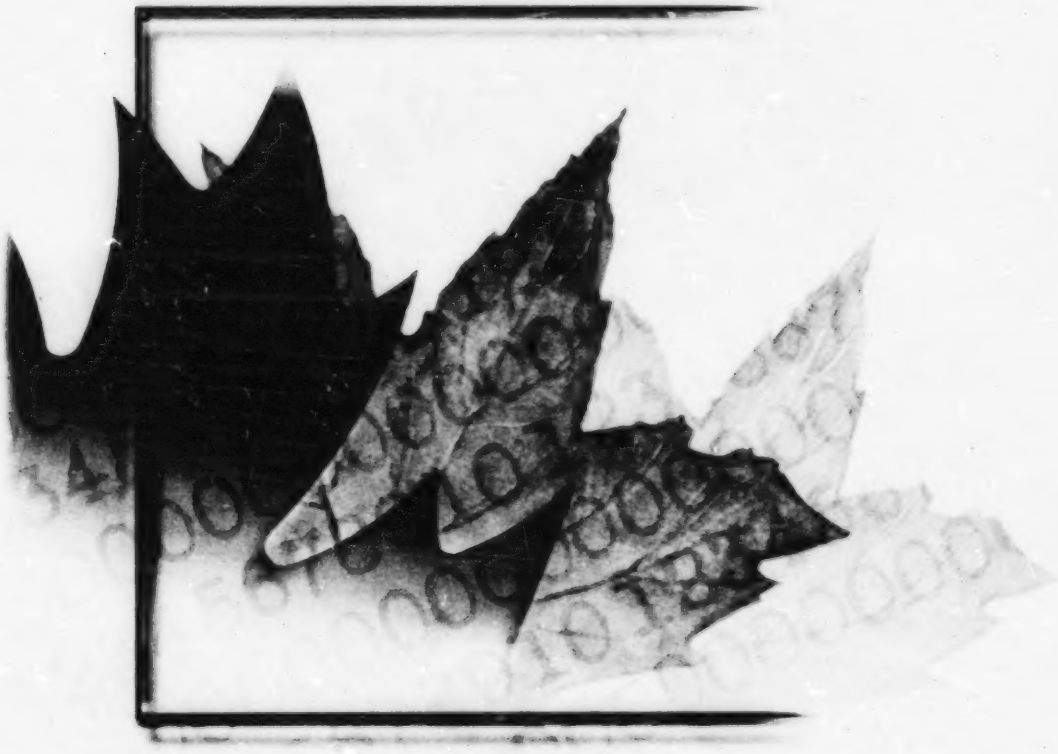
Assessing New Opportunities

Canada

102-06128/

Canada Small Business Financing Act

Assessing New Opportunities



This publication is also available electronically on the World Wide Web at the following address:
http://strategis.ic.gc.ca/CSBFA

This publication can be made available in alternative formats upon request.
Contact the Information Distribution Centre at the numbers listed below.

For additional copies of this publication, please contact:

Information Distribution Centre
Communications Branch
Industry Canada
Room 205D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 947-7466
Fax: (613) 954-6436
E-mail: **publications@ic.gc.ca**

Opinions and statements made in this publication do not necessarily reflect the policy of Industry Canada or the Government of Canada.

Permission to Reproduce. Except as otherwise specifically noted, the information in this publication may be reproduced, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from Industry Canada, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that Industry Canada is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of, Industry Canada.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail:
copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca

Cat. No. C2-499/2000
ISBN 0-662-65001-8
53121B

50% recycled material

Contents

Executive Summary 1

Capital Leasing Pilot Project 4
- Overview 4
- Pilot Project Study Summaries 5
- Project Design Issues 9

Voluntary Sector Pilot Project 14
- Overview 14
- Pilot Project Study Summaries 15
- Project Design Issues 18

Executive Summary

The *Canada Small Business Financing Act* (CSBFA) came into force on April 1, 1999, replacing and updating the highly successful *Small Business Loans Act* (SBLA). The premier government small business loan program in its time, from 1961 the SBLA had provided small and medium-sized enterprises (SMEs) with access to asset-based debt financing. In 1998, the Comprehensive Review of the SBLA found it to be an efficient program, popular among its stakeholders and successful at helping to fill the financing gap faced by new and small businesses.

The CSBFA provided for a number of modifications of the SBLA, among them two pilot projects: one to assess the feasibility of extending the program to capital leasing, and the other to weigh the viability of the program for the voluntary sector.

This report offers an overview and summary of Industry Canada's initial studies and analysis, describing the issues that need to be resolved as the pilot projects are designed and implemented.

The projects would be stand-alone entities, independent of the core CSBFA, and would have their own regulations. They would run for up to five years, operating with the same key objectives as the CSBFA:

1. To make available to their target groups incremental financing — in other words, financing that would not have been granted, or would have been offered only under less favourable terms, in the absence of the program. As with the core CSBFA, the government must not find itself providing guarantees for transactions that would have occurred without it.

2. To operate on a self-financing, cost-recovery basis for the life of the financing guaranteed under the pilot project.[1]

Here, however, the similarity between the two programs ends.

Capital Leasing

As a policy process, the extension of the CSBFA to capital leasing is relatively straightforward in that it is supported by all stakeholders: the capital leasing industry, small business and lenders. Studies performed during the 1998 Comprehensive Review of the *Small Business Loans Act*, summarized below, indicated that government guarantees could be extended to capital leasing with some adjustments in parameters.

Both the leasing industry and small business support the extension of the CSBFA to capital leasing on the grounds that such an extension would complement the existing program. Estimates indicate that leasing currently provides between 3.5 percent and 5.7 percent of total SME financing. Capital leasing firms would like CSBFA guarantees

1. The current CSBFA maximum loan term is 10 years. Should loans or leases be guaranteed under the pilot projects for periods of more than five years, they would continue to be guaranteed until the loans are paid off or the final lease payments are made. For this reason, even if the pilot projects are completed, leases or loans would be judged to be cost-recovered over the course of their lives rather than only the five years of the pilot projects.

extended to their industry to help them compete with traditional lenders. In consultations, SMEs have argued that such an extension of the CSBFA would further increase the total amount of financing available to them, and would thus be welcome.

These comments, however, should not minimize the technical difficulties involved in designing an effective pilot project. Essentially, the difficulties arise because of a fundamental difference between traditional CSBFA lenders and capital leasing firms, and between loans and leases: lenders are regulated but capital leasing firms are not. The implications of lease securitization, as it relates to a CSBFA pilot project, have not been fully explored. Moreover, this diverse, dynamic industry includes a few huge, foreign-based firms operating subsidiaries in Canada (and around the world), mid-sized foreign and domestic firms, and single lease companies. Even the size of the industry is not clear, but some estimates put the number of lessors at over 550. Finally, Industry Canada needs to better understand how the leasing industry would manage due diligence with regard to government-guaranteed leases.

Industry Canada must therefore be prudent and meticulous in designing the project and resolving each of the many technical issues involved in setting its parameters. Significant care is required to create a pilot project that is run efficiently, cost-effectively and safely on behalf of Canadian taxpayers.

The Voluntary Sector

Extension of the program to the voluntary sector also presents significant challenges in terms of both substance and design.

Industry Canada is responding to Cabinet's commitment to examine federal small business programs in order to see how these might benefit the voluntary sector. The usefulness of a pilot project, however, may depend on the extent to which it is designed to recognize and deal with the essential differences between the voluntary sector and the SME community for which the loan program was originally intended.

If the pilot project remains true to the CSBFA, it will provide access to asset-based debt financing on similar terms to those that have benefited small business for four decades under the SBLA. Neither this type of lending nor these terms — crucial to the objective that the program be self-financing — appear to appeal to many voluntary sector organizations (VSOs). Among other issues, most VSOs are interested in working capital, provision of which was examined and rejected as inappropriate for the CSBFA in the course of the 1998 Comprehensive Review.

VSO executives were pleased that the government was attempting to provide them with alternative sources of income, and acknowledging their contribution to Canada's society, quality of life and economy. They were sceptical, however, of the CSBFA's practical utility.

At heart lies the fundamental distinction between a for-profit business and most non-profit or charitable organizations: a business borrows money when it expects the expenditure to increase efficiency and, hence, profits. If a VSO improved its voluntarily given services via debt-based financing, its revenue might be no higher but it would still have to repay the debt. The logic behind the business decision may not hold for many voluntary organizations. For this reason, most VSOs consulted were not convinced that the voluntary sector would benefit from an extension of the CSBFA unless it was radically modified for the sector.

Policy makers must therefore make a series of critical decisions: whether to produce a CSBFA-type pilot project that appeals to only a few VSOs; whether to radically revise the CSBFA program to target the financing needs of the majority of voluntary sector organizations; or whether to conclude that the extension of the CSBFA to VSOs is not a suitable means of benefiting the sector.

Capital Leasing Pilot Project

Overview

In response to requests from leasing companies, the 1998 Comprehensive Review of the SBLA included investigations into the viability of extending the program to include capital leasing. A number of studies (summarized below) concluded that, with technical adjustments, the SBLA could accommodate capital leasing. Small businesses consulted during the Comprehensive Review also reacted positively to the idea of extending government guarantees to capital leasing, arguing that it would increase the total amount of financing available to them. As a result, the new CSBFA provided for the design and implementation of a pilot project for capital leasing.

The capital leasing industry is dynamic and growing. In a 1999 survey, members of the Canadian Finance and Leasing Association (CFLA) showed assets of $24.8 billion, an increase of 18.6 percent over 1997.[2] According to estimates, leasing provides between 3.5 percent and 5.7 percent of total SME financing.

Extending the CSBFA to Capital Leasing

Stakeholders and studies commissioned during the 1998 Comprehensive Review of the SBLA all supported extending its successor act, the CSBFA, to include capital leasing. Initial studies determined that such an extension would be relatively straightforward; still, the technical challenges involved in appropriately adjusting program parameters should not be underestimated.

In large part, the adjustments must compensate for the primary difference between lessors and traditional CSBFA lenders. The existing CSBFA is managed by its lenders: they make the lending and risk decisions. Most CSBFA lenders are members of the Canadian Payments Association and are carefully regulated financial institutions, either at the federal or provincial level.

On the other hand, capital leasing firms are largely unregulated (apart from the oversight of the capital markets). Some of these firms are very large, others extremely small. Industry standards exist for securitized leases, which are used by medium-sized and large leasing firms; but if leases are not securitized, they are subject to much less third-party scrutiny. In creating a program of this kind, project designers must take into account the desire to include as participating lessors the small firms, many of which do not securitize. While attractive as a criterion for determining lessor eligibility and due diligence standards, securitization would exclude smaller lessors, thereby seeming to work against program objectives. At the same time, project design must make every reasonable effort to mitigate risk. Unfortunately, membership in the CFLA would not be regarded as an alternative: most leasing firms (an estimated 450) do not belong to the 175-member CFLA, which in any event is not a governing body. As a result, Industry Canada may have to work with the industry to establish due diligence standards for government-guaranteed leases.

What is known is that securitization has been heavily used by the leasing industry as a

2. David Powell, "Leasing in Canada 1999: An Overview," *World Leasing Yearbook, 2000*.

method of growth financing since the early 1990s. Securitization transfers financial assets from the owner to a Special Purpose Entity, which in turn issues publicly rated securities on the assets to investors. As asset-based lenders, leasing companies are non-deposit-taking institutions and rely on the capital markets for funding. Securitization provides access to funding from entities such as insurance and pension funds, and adds to traditional capital sources such as commercial paper, bonds and equities.

Industry Canada must therefore be prudent and meticulous in designing the project and resolving each of the many technical issues involved in setting its parameters.

To acquire the necessary information, further studies are in preparation. These include:

- a complete leasing industry profile (including non-CFLA members);
- an analysis of the securitization practices in the leasing industry; and
- a profile of the industry's accounting and pricing practices.

The various technical issues to be resolved in the design of a successful pilot project are described in detail on pages 10–13.

Pilot Project Study Summaries

***Preliminary Study on the Implications of an Extension of the* Small Business Loans Act *to Capital Leasing*, Kalymon Consulting, 1995**

This study was prepared by Basil Kalymon of Kalymon Consulting Ltd. and submitted to Industry Canada in October 1995. Its purpose was to assess available data and conduct interviews with members of the CFLA in order to determine the viability of extending the SBLA to the capital leasing market.

A capital lease is an agreement under which the owner of a piece of equipment (the lessor) gives the user (the lessee) the right to use the equipment throughout the greater part of the equipment's life in return for a specified series of payments. At the end of the lease term, ownership of the equipment generally is transferred to the lessee. The payments may be irregularly spaced but are set at a rate that does not change for the duration of the lease. Lessors generally have expertise in using the equipment they lease as well as a keen understanding of its market value.

The study's key conclusions were that, since SMEs rely heavily on leasing to finance business improvements, and since the purpose of the SBLA is to increase SME access to financing, the extension of the SBLA to capital leasing is consistent with its purpose and could be done fairly simply.

Kalymon also concluded that the impact of extension on the SBLA would be slight, and that capital lease contracts do not in principle entail a higher risk exposure than loan agreements.

Since capital leasing is unregulated, Kalymon recognized the need for strict guidelines to ensure that only reliable and reputable lessors have access to the program.

Kalymon recommended that the SBLA be extended to capital leasing and that further study be performed to determine precisely how revisions, including a fee structure to allow for full cost recovery in this portion of the program, should be made.

***Operational Issues Related to the Provision of a* Small Business Loans Act-*Type Guarantee for Leasing*, Conference Board of Canada, 1996**

Further to Kalymon's work, in December 1996 Michael Andrews and Mahmood Iqbal of the Conference Board of Canada prepared a study for Industry Canada. Its purpose was to identify the issues involved in extending the SBLA to leasing. Seventeen executives from large, established leasing firms were interviewed for the study.

The Conference Board study distinguished between *capital leases* (which finance equipment for most of its useful life and transfer ownership at the end of the lease period to the lessee) and *operating leases* (which finance equipment for less than its useful life, and at the end of which the equipment is generally returned to the lessor). These different forms of leasing entail different risks for the lessor. Conceptually, capital leases are equivalent to term loans or conditional sales contracts, both of which are already eligible for SBLA guarantees. Operating leases are more complicated and do not translate as easily into SBLA-type guarantees. (A capital lease, like a term loan, involves credit risk only. An operating lease involves a second class of risk for the lessor: the cost and difficulty involved in re-leasing equipment or otherwise disposing of it at the end of the lease term.)

The study suggested, therefore, that the operational issues involved in extending the SBLA to capital leasing are more straightforward than those involved in operating leasing, but that both forms could be incorporated into an expanded SBLA.

Among other key issues noted were the following:

- Industry executives expected a low volume of government-guaranteed transactions and, accordingly, were concerned about the costs of establishing registration and reporting requirements.

  The industry is structured with a handful of large participants and hundreds of specialized niche companies. The smaller companies would suffer disproportionately from the costs of establishing registration and reporting procedures, particularly if the volume of guaranteed business was low.

- Leases are commonly transferred from one company to another. Further, lessors frequently fund their portfolios through asset-backed securities. The compatibility of government guarantees

with these practices would have to be examined.

- The fee paid by the lessor would have to be competitive with the guarantee fee paid for a comparable term loan.
- "Moral hazard" assurances would have to be adapted to attempt to ensure that leasing companies continued to use due credit judgment in leasing decisions.
- Some standardization of industry terminology would be necessary in developing lease contracts.
- The loss on a capital lease at any particular time would have to be defined. Doing so is more complex for operating leases, or for cases of leased equipment without a ready resale market, than for capital leases.

The Conference Board authors concluded that, while no program should ignore the concerns of the industry, none of the operational issues raised by the study were insurmountable.

***Extension of the SBLA to Capital Leases: Analysis of Lessee Attributes and Defaults*, Allan Riding, Equinox Management Consultants, 1996**

The Equinox study examined which firms use capital leases and what kind of default rates those leases tend to generate.

With the cooperation of three specialized leasing firms — Newcourt Financial Group, Commcorp Ltd. and AT&T Capital — Equinox collected data on 1368 lessee firms and examined 318 default cases in detail.

Equinox found that most of the firms leasing equipment such as computers, office/professional/printing equipment, vehicles and tractor trailers are small firms with revenues of under $5 million, and that the capital invested in these leases is typically under $250 000.

The study found that the majority of lessees are Ontario firms outside of metropolitan areas, primarily transportation companies.

The types of equipment most frequently leased are the following:

- office and professional equipment (photocopiers, fax machines, office furniture, etc.);
- tractor trailers; and
- computers and computer-related equipment.

Many of the SME lessees are very small firms — typically, self-employed owner-operators. The firms are so small that financial statement information is generally unavailable for them.

Lease financing amounts were generally found to be consistent with the terms of the SBLA, as were average terms to maturity of the leases. On the other hand, the average lease yield was 5.6 points above prime, considerably higher than the rates that banks are permitted to charge SME clients.

The default rates for contracts varied from 1.09 percent for tractor trailers to 2.72 percent for computer equipment. Loss rates for leases were found to be lower — from 0.07 percent for tractor trailers to

0.96 percent for computers. Loss rates were lower than those that the big banks experience with SME loans. The losses are lower than default rates because leasing firms are typically able to repossess the equipment in question.

The study also found that, even though default rates were low, defaults involving computers and tractor trailers tended to occur early in the contracts. The author interpreted this as a sign that some lessors had trouble assessing financing requests.

***Report on the Focus Group Session to Develop Industry-Supported Requirements and Modalities Related to the Provision of an SBLA-Type Guarantee for Capital Leasing*, Conference Board of Canada, 1998**

In this study, presented to Industry Canada in March 1998, the Conference Board prepared and reported on a focus group session to achieve consensus on elements of an extension of the SBLA to capital leasing. The focus group found tremendous support for such a program, which the report provisionally called the Small Business Capital Leasing (SBCL) program. (It did not deal with operating leases.)

According to an earlier Conference Board study, lease financing to SMEs by specialized financing companies almost doubled between 1994 and 1996.[3] The industry is dominated by a few large, and many small, specialized finance companies — a structure that makes it extremely competitive in terms of quality of service, ease of access and quick decisions on lease applications. In contrast to the way they deal with banking relationships, businesses tend to shop around before making leasing decisions. In spite of the burgeoning market in capital leases, industry executives suggested that most lease applications not approved are rejected because of the applicants' lack of a financial track record.

Leasing is attractive to SMEs because of the fixed-rate financing (not fluctuating with the prime rate, as in the case of many loans), the flexibility of repayment schedules (particularly useful for seasonal businesses, for instance), the lessors' expertise with the equipment in question, the equipment servicing options, and the speed (credit decisions are often made within minutes).

Any SBLA-type program would have to take into account these features and preserve them; it would also have to respond to the particular concerns of lessors. The industry is funded by asset-backed securities, and leases are often securitized through third parties, many of which own or administer lease contracts on a pooled basis. Further, lease contracts require not only repayment of the lease on schedule but also adequate maintenance and insurance of the equipment in question. These issues matter because they affect the value of the equipment, which reverts to the lessor in cases of default. The definition of default under an SBCL program would have to take such issues into account.

The following key suggestions emerged from the focus group:

- To be eligible for the program, lessors would have to meet financing criteria

3. Conference Board of Canada. *What's New in Debt Financing for Small and Medium-Sized Enterprises*. Ottawa, Ontario, 1997.

and have a three-year track record in the business.

- Industry Canada would have the power to approve lessors on the basis of these criteria.

- An electronic-based registration, payment and balance tracking schedule would allow for the speed and low cost required by the industry in order to meet government reporting requirements economically.

- The maximum guarantee amount for all SBLA loans and SBCL leases with an eligible SME would remain at $250 000, including a 2 percent registration fee.

- Repayment should begin within 12 months, but flexible and irregular payment patterns should be allowed. Rather than giving a promissory note, the lessee should agree to the repayment schedule when signing the contract.

- Market rates rather than a fixed rate ceiling should be applicable to guaranteed capital leases. A maximum lease financing rate formula was suggested, based on a fixed spread over an equivalent-term Government of Canada bond rate. The fixed spread would have to exceed the 3 percent currently used by the SBLA because the real transaction cost to a leasing company is normally greater than that. Pricing is a key area of difference between lenders and lessors, making it difficult to apply traditional banking terminology to the leasing business.

- Focus group participants agreed that the SBLA guidelines for loan eligibility could be duplicated under the SBCL program.

- Research suggests that lease loss rates are somewhat lower than conventional loan loss rates. Further, the focus group believed that SBLA default remedies were directly applicable to the projected SBCL program, provided that the definition of "default" is revised (as mentioned earlier) to include failure to adequately maintain or insure the equipment in question.

Project Design Issues

The question of extending the SBLA to capital leasing was examined during the 1998 Comprehensive Review, at the strong request of leasing companies. Most stakeholders agreed that provision should be made for its inclusion.

Key considerations in the design of a capital leasing pilot project, as prescribed by Cabinet, are:

1. that financing be incremental (i.e. that it would not have been granted if the program did not exist); and

2. that the pilot project operate on a cost-recovery basis.

In a 1998 study, the Conference Board of Canada suggested that a capital leasing pilot project could be designed using existing SBLA parameters, with adjustments. For reasons already discussed, these adjustments

(noted below) are of more than academic importance.

The program must be designed to be viable for lessors, lessees and the government alike. Since it will be administered by the lessors, it must take into account the diverse and unregulated structure of the leasing industry, as well as the following specific issues.

Key Capital Leasing Pilot Project Issues for Consideration

- *Incrementality*: This is the proportion of lease financing that would not have been granted in the absence of the program. A key reason to include leasing under the CSBFA umbrella is its significant contribution to the absolute amount of capital available for SME investment in Canada. Leasing firms have shown reluctance to provide financing to small businesses in existence for less than two years and seeking financing of under $100 000 — clearly a pilot project target group. At the same time, the pilot project will not be a subsidy program, and leases concluded with its guarantees must be incremental leases.

- *Cost recovery*: The pilot project should be self-financing over the life of the leases guaranteed under it. Accordingly, administration fees must provide sufficient revenues, and other parameters must be carefully managed, including the maximum interest rate, the maximum loan size, risk pricing or the possible exclusion of certain equipment categories, the financing rate, the question of a personal guarantee, and administrative issues (such as enabling the government to remove designated lessors when and if necessary).

- *Lessor eligibility*: Leasing companies are largely unregulated (except indirectly by the capital markets that fund them), and so it is important to define clearly which lessors would be eligible for the program, and to ensure that they are capable of making sound financing decisions. Policy makers must take into account a number of factors, including the wide diversity of specialized financial lessors, the relationship between leasing companies and manufacturers (to eliminate concerns about competition or tied-selling issues), the size and experience of the lessors, and the lessors' due diligence and use of securitization (bringing in the question of third parties). A critical requirement is the ability to identify potential program fraud and develop measures for eradicating it.

- *Registration and reporting requirements*: Many leasing companies are very small, with a correspondingly small business volume. It is vital to establish an efficient, low-cost registration and reporting process that does not disadvantage them and their users.

- *Fees*: At the same time, program fees should be high enough to ensure cost recovery for the pilot project. The present CSBFA registration fee is 2 percent of the amount of the loan, paid up front by the borrower. In addition, the lender is required to pay to Industry Canada an annual administration fee of 1.25 percent. To recover these fees, the

lender can charge borrowers a maximum interest rate of prime plus 3 percent. Appropriate fees will be required, tailored to the unique financing features of the leases.

It should be borne in mind that loans and leases are close financing substitutes, with leases offering advantages in terms of the use of capital by the firm, among other things. However, if the program's costs make leasing a less attractive option for small businesses able to borrow instead, the other SMEs using the pilot program may tend to be poor credit risks, adversely affecting the pilot project's cost-recovery goals.

- *Maximum interest rate*: This is a critical issue, closely connected with the question of incrementality. The maximum interest rate that lenders may charge under the core CSBFA is prime plus 3 percent. This may be too low for leasing: there is some evidence that the real transaction cost to the leasing company is higher, but it remains to be determined. At the same time, since program fees are charged on top of the interest rate, the rate must remain reasonable and not reduce program accessibility (48 percent of SMEs currently perceive leases to be an overly expensive method of financing). A fundamental difference between interest on SME loans and interest on leases is that the rate for loans often floats, tied to prime, while leases are generally written as fixed-rate transactions. Further study on industry pricing practices is needed to determine an appropriate maximum interest rate.

- *Lessee eligibility*: Eligible borrowers under the CSBFA must be Canadian businesses with an annual gross revenue of $5 million or less. Analysis is needed to determine whether this definition applies equally well to capital leasing, given that the primary group not served in the lease market appears to consist of younger firms seeking under $100 000 in financing. Should only those very young, small firms be eligible for the program? This is a key issue affecting the pilot project's incrementality: bigger, older firms appear to have no difficulty in obtaining satisfactory leasing agreements, and it is critical that the pilot project not become a subsidy for leasing companies. If the pilot project is to be cost-recoverable, however, the increased risk of these very young firms needs to be factored into the equation.

- *Lease eligibility*: Clear definitions are required of the equipment or equipment types eligible for pilot project leases, as are guidelines on whether certain types should be excluded from the program altogether because of the risk they entail. Ongoing research on industry pricing practices will prove invaluable in setting these parameters.

- *Maximum lease amount*: It remains to be determined whether the maximum CSBFA loan size of $250 000 applies equally well to leasing. Most leasing within the pilot project's expected target market is below $100 000; accordingly, a lower maximum lease amount perhaps should be considered. It will also be necessary to understand precisely how the value of lease contracts is determined.

- *Payment terms*: The current CSBFA maximum of 10 years may need to be reconsidered as an appropriate repayment period for capital leasing because leased equipment may lose its value more quickly. Appropriate payment terms need to be developed; these could well vary with different classes of leased equipment.

- *Financing rate*: The CSBFA currently allows for financing of up to 90 percent of the value of the asset being purchased. On one hand, to impose a similar rate on leasing defeats the purpose of a lease (which ordinarily frees the SME from having to pay money up front). On the other hand, this financing rate has been the key to risk reduction for the government because it has imposed some responsibility on the CSBFA borrower. One solution might be to allow for a financing rate of 100 percent, and to find a creative way of using other parameters to increase lessee or lessor responsibility and reduce the government's risk.

- *Security*: The current CSBFA definition of securities and guarantees may have to be adjusted for the pilot project. The lessor ordinarily retains legal title to the asset; this becomes an issue when the leased assets are securitized to a third party, as is commonly done in industry. A solution may be to require that all leases under the pilot program be registered.

- *Personal guarantees*: The CSBFA currently permits lenders to request a personal guarantee of up to 25 percent of the value of the loan. The question is whether this amount should be increased or made mandatory if the financing rate is increased to 100 percent of the lease value.

- *Default*: The timing of default must be precisely defined to protect the value of the leased asset. Default can occur not only if a financial payment is late but also if a lessee fails to comply with a requirement of the lease, such as obtaining adequate insurance. Current CSBFA remedies for default could be directly applied to capital leases. The ongoing industry accounting and risk pricing study will help determine this parameter as well.

- *Definition of loss*: Loss needs to be redefined for capital leasing because (unlike a loan) a lease specifies not a capital amount but a series of payments due. In default, therefore, the outstanding value of the remaining lease payments constitutes the lessee's liability, after recovery of the asset. Ownership remains with the lessor but a lessee may default on lease agreements for non-monetary reasons, such as failing to maintain equipment insurance or moving the equipment out of a specified jurisdiction. Loss needs to be carefully defined to determine the amount that the lessor could claim from the government. This issue is complicated by the fact that leasing is an unregulated industry and the government has no guarantee that lessor standards are comparable to those observed by current CSBFA lenders.

- *Claim for loss*: This is a clear-cut matter of defining appropriate claim for loss

procedures, but it requires clear understanding of the intricacies of lease defaults and losses.

- *Cap on claims*: Under the current program, each lender has a separate account of guaranteed loans. In each five-year period under the core CSBFA, the government will pay claims totalling 90 percent of the first $250 000 of loans in a lender's account, 50 percent on the next $250 000, and 10 percent of all remaining loans. This encourages low-volume lenders to participate in the program, while potential liability to high-volume lenders is capped at an average of about 10.6 percent.

  There may be reason to adjust this parameter for the pilot project. On the one hand, claims are likely to be lower than for loans because lessors can re-lease their equipment. In addition, leased amounts may be smaller than loans, and losses overall may be lower. On the other hand, since many lessors are small, there is greater likelihood that they would make claims in the first 90 percent, and this could have an impact on the cost recoverability of the pilot project. Once again, the industry accounting and risk pricing study will provide the data necessary to set the parameter.

- *Lease loss sharing ratio*: Since 1995 the government has taken 85 percent of the share of eligible losses for loans in default (after security has been recovered) under the core CSBFA, while lenders have been responsible for the balance. The issue is whether a similar loss sharing ratio will be adequate for the leasing pilot project.

- *Ceiling for the five-year pilot project*: An appropriate leasing ceiling (the total amount of capital leasing financing that will be guaranteed over the life of the pilot project) needs to be determined. Doing so will require quantitative analysis of the expected number and amount of leases, and of forecast default rates. Included in the analysis will be the operating assumption that leases represent no more than 5 percent, and CSBFA loans 18 percent, of SME financing.

- *Pilot project evaluation framework*: For the pilot project, a performance evaluation framework must be developed similar to that of the core CSBFA. It will provide for the periodic collection and analysis of the data required to assess the efficacy and viability of the project, including information on such aspects as SME awareness of the program, the incrementality of the financing it provides, its impact on the creation, maintenance and displacement of jobs, and the administrative performance of lessors.

Voluntary Sector Pilot Project

Overview

The government is committed to examining the viability of extending federal small business programs to the voluntary sector. To meet this commitment, the new CSBFA provides the authority for a pilot project to test the feasibility of extending the government's loan guarantee on commercial lending to the voluntary sector.

Despite considerable attention in recent years, there are still surprising gaps in data on the sector. Original research was required in a number of areas to better understand how the existing program could be adapted to this end. These studies have provided a picture of the voluntary sector and its revenues, employment and lending habits. They also provided guidance, via consultations in six cities, on how the voluntary sector would welcome and use such a program. The studies are described and summarized on pages 15–18.

The voluntary sector is a large and diffuse community, composed of some 175 000 organizations and agencies. Among its members are the behemoths of the education and health care systems: universities, colleges, school boards and hospitals. Voluntary sector organizations (VSOs) include religious institutions (congregations, parishes and synagogues) and foundations that are not themselves charities but are established to run charitable organizations (e.g. the United Way, the Kidney Foundation). From the arts community, VSOs include groups such as orchestras, theatres, ballet companies, museums and art galleries. They may also be agricultural or sports/recreational organizations, including golf and country clubs, as well as sporting associations and Royal Canadian Legions. Other VSOs include boards and chambers of commerce, community benefit organizations and multicultural groups. Some of the groups are sizeable, others tiny.

The voluntary sector is defined as the community of organizations "which are legally prohibited from distributing profits or financial surpluses to those who own or control them."[4] As a whole, the sector generates an estimated $75 billion annually — an amount that is roughly 9 percent of Canada's gross domestic product (GDP) and equivalent to the entire GDP of Alberta. The voluntary sector employs almost 1.5 million people (about 1 Canadian in 10) and benefits from the monthly service of roughly the same number of volunteers.

Consultations Summary: Extending the CSBFA to the Voluntary Sector

Consultations with experienced voluntary sector executives revealed consistent concerns about extending the CSBFA to VSOs:

- It often makes little strategic sense for a VSO to borrow money to improve services when the improvement will not increase its revenue. This is a fundamental difference between a business and many charitable and non-profit organizations.

4. Niagara Enterprise Agency. *Financing Needs of the Voluntary Sector*. Niagara-on-the-Lake, Ontario. 1999. p. 4.

- The borrowed money comes at a high cost and must be repaid by increased fundraising.

- There can be significant ethical concerns raised by fundraising to pay interest and loan fees.

- Most VSOs need operational financing more than asset-based financing, and the CSBFA does not provide for working capital. (After extensive study, the 1998 Comprehensive Review decided against including working capital under the program. See page 19 for details.)

- Most organizations lack the hard assets that would be required to secure financing.

- VSO directors, who are volunteers, either cannot or will not pledge personal assets against debt financing. The situation would be very problematic for financial institutions.

- Many VSOs have explicit restrictions on how grants and other income may be used, including a prohibition on incurring debt.

VSO executives were pleased that the government was attempting to provide them with alternative sources of income, and acknowledging their contribution to Canada's society, quality of life and economy. They were sceptical, however, of the CSBFA's practical utility.

This attitude is due to the fundamental distinction between a business and many non-profit or charitable organizations: a business borrows money when it expects the expenditure to increase efficiency and, hence, profits. If a VSO improved its voluntarily given services via debt-based financing, its revenue might be no higher but it would still have to repay the debt. The logic behind the business decision may not hold for many voluntary organizations. For this reason, most VSOs consulted were not convinced that the voluntary sector would benefit from an extension of the CSBFA unless it was radically modified for the sector.

While this is true for many VSOs, it is also true that for a segment of non-profit organizations the situation is different. Many arts and cultural organizations, for example, would be able to use asset-based debt financing to attract larger audiences.

Initial consultations have revealed that many VSOs are unlikely to find CSBFA-type asset-based debt financing useful because they are either too large or unable to support the debt load. At the same time, the pilot project may be ideal for organizations that would benefit from debt financing as a growth instrument and that (in a climate of greater lender confidence) would qualify for financing.

There are countless other issues with which Industry Canada must wrestle in designing and creating a voluntary sector pilot project. These are discussed in the following pages.

Pilot Project Study Summaries

***Financing Needs of the Voluntary Sector*, Niagara Enterprise Agency, 1999**

Industry Canada asked the Niagara Enterprise Agency (NEA) to prepare a

statistical overview of the voluntary sector, and to assess the financing needs of its subgroups and, particularly, their potential use of a CSBFA-type loan program.

The NEA defined the sector as including all organizations "which are legally prohibited from distributing profits or financial surpluses to those who own or control them." The study presented the following profile of the sector:

- The voluntary sector's annual revenues are almost $75 billion, an amount comparable to the GDP of Alberta.
- VSOs employ 1 Canadian in 10 — two thirds of them full time.
- In addition to paid staff, VSOs benefit from the services of 1.6 million volunteers per month.
- This is a growth sector: there are about 78 000 registered charities in Canada, roughly 20 000 more than in the 1980s.
- The debt-to-asset ratio varies considerably within VSO subgroups. Charitable organizations' debt-to-asset ratio is relatively low at $0.30:$1.00. Other non-profit groups have a significantly higher ratio of $0.69:$1.00. (This is roughly equivalent to the median debt ratio of retail-based SMEs, which stands at $0.73:$1.00.)

The NEA was sceptical about the extent of the need for asset-based debt financing among VSOs. It concluded that, in general, most charities — hospitals and teaching institutions, places of worship, foundations and others — require operational rather than asset-based funding. The same, it insisted, could be said of other non-profit groups: multicultural and agricultural organizations; boards and chambers of trade; arts and cultural groups; educational, recreational and social groups; professional associations; and others.

Where VSOs do require asset-based financing, the NEA asserted, their needs probably exceed the CSBFA loan limit and they have other, adequate sources of funding.

The study noted the need for further research — especially in the form of consultations with particular organizations — to more fully assess the need for asset-based financing among VSOs.

***Calgary Focus Groups*, Canada West Foundation, 1999**

In November 1999, the Canada West Foundation organized two focus groups for Industry Canada to gauge voluntary sector groups' reaction to, and need for, asset-based debt financing under the umbrella of the CSBFA.

Invited to the sessions were the executive directors of 70 VSOs or their representatives. Four groups declined to participate because they regarded loan programs as inappropriate for their organizations. Attending the first focus group were 3 groups of a scheduled 9; attending the second were 9 of a scheduled 13. The relatively low numbers reflected the ambivalence of the sector toward loan programs of any description.

The general consensus of participants was that a loan program was a potentially valuable tool for VSOs. Voluntary groups do interact with financial institutions (although generally not happily) and some use such financial services as mortgages and lines of credit.

There were, however, some concerns:

- Many VSOs are not accustomed to dealing with debt financing. The result could be low program take-up rates and organizational confusion.
- VSOs are not organized to manage debt financing. They concentrate on finding donations, and do not have the financial mechanisms or governing structure in place to repay debt on a regular basis.
- Many VSOs may require training to write business plans and manage debt financing effectively.
- VSO boards of directors will be extremely reluctant to give personal guarantees for loans. Among other factors, there is a high turnover on VSO boards, and many directors are not in a financial position to give guarantees.
- Loan repayment may be hampered by chronic revenue instability in the voluntary sector. There is frequently no steady stream of income that can be counted on for debt repayment.

In terms of program design, participants noted the following:

- Any successful asset-based debt financing program should be made available to all VSOs.
- Local chapters of large umbrella organizations should be treated as distinct entities for the purpose of loan evaluation, where appropriate. Some local chapters are tightly controlled by the parent organization; others operate as independent bodies.

***Voluntary Sector Round Table Report*, Judith Szabo Broadcast Consultants, 1999**

In November and December 1999, Industry Canada conducted consultations with 79 voluntary sector organizations in six Canadian cities. The resulting report emphasized the strong and consistent messages delivered about the extension of the CSBFA to the voluntary sector.

Participants welcomed the government's initiative as an attempt to address the financing concerns of the voluntary sector, but a significant number maintained that the CSBFA cannot be delivered in its current form to the voluntary sector for the following reasons:

- Most respondents felt that the voluntary sector has a greater need for working capital and funding for marketing than it has for asset-based financing.
- Many respondents appeared to be unfamiliar with financial concepts and indicated that "economic illiteracy" would make VSOs nervous about engaging in debt financing.

- At present, the operating rules of many VSOs are not designed to manage debt repayment.

- As currently structured, the program would benefit only large VSOs, which already face no difficulty in obtaining asset-based funding. Small VSOs with under $5 million in revenues would not qualify for loan approval because of inadequate or uncertain financial security.

- Most respondents expressed ethical and moral concerns about fundraising to repay CSBFA-type debts.

- Personal guarantees would not be acceptable to VSO board members.

- Program fees were felt to be prohibitively high.

- Participants were adamant that, while a CSBFA-type tool could be a useful alternative source of funding, the government should not replace grant funding with loans nor attempt to force VSOs to behave more like small businesses.

- Concern was expressed that the program's existing definition of revenue might force some VSOs to become profit-making enterprises in order to qualify for a loan, putting them in conflict with Canada Customs and Revenue Agency regulations.

Project Design Issues

As with the capital leasing pilot project, the VSO project is planned as a stand-alone pilot project with two fundamental attributes:

- It will provide incremental financing to the voluntary sector — in other words, financing that would be unlikely to have been granted in the absence of the CSBFA pilot project, or that might have been granted under less favourable terms than are possible under the program.

- It is intended to be self-financing over the course of the life of the loans made under it.

In designing the pilot project, it should be recalled that the CSBFA is primarily a small business program. Its VSO counterpart would be targeted at a comparable audience: VSOs that have a maximum of $5 million in revenues, and that would be able to use debt financing to increase their scale or efficiency and (along with it) their revenues. Although certainly a subset of the VSO community, this group appears to face a gap in finding sufficient debt financing. Our research has not demonstrated that the group presents a special risk to lenders, but many lenders perceive that it does. As a result, CSBFA-type lending to the group would almost certainly be incremental in nature.

It has yet to be determined how best to define the eligibility requirements for the pilot project. Moreover, lenders have yet to be consulted on each of the issues that affect their ability to lend under the program with minimal risk exposure and a prospect of reasonable returns. These issues are the guarantee rate, the interest rate ceiling, the

cap on claims, program fees, the financing rate and, of course, the question of which organizations would be eligible for the program. Further, the following particular content and design issues need to be considered in detail.

Key Voluntary Sector Pilot Project Issues for Consideration

- *Incrementality*: How much borrowing under the pilot project would be incremental for a sector that has not, for the most part, used debt financing to fund its activities? A key measurement of the success of the CSBFA program as a whole is the extent to which it fills gaps. For this reason, a core objective of the pilot project would be to ensure that it fills a gap in existing funding possibilities for the voluntary sector.

- *Cost recovery*: A key objective, this refers to ensuring that the pilot project remains self-financing for the length of the life of the loans guaranteed under it.[5] To achieve cost recovery, administration fees would have to be sufficiently high, and other parameters described below would have to be carefully managed.

- *Borrower eligibility*: A critical question is which VSOs should be eligible for the program, given their great variation in size, revenue, purpose, structure and capacity to manage and repay debt. The pilot project must be financially viable, which means that borrowers must have the wherewithal to repay loans. On the other hand, a complex definition of eligibility would create an administrative burden, and many potentially viable and incremental program borrowers might be excluded. These problems could be avoided by placing fewer restrictions on borrower eligibility.

- *Eligibility based on revenue*: Larger organizations with stronger revenue streams may appear to meet the criterion that borrowers under the project be financially viable. However, the goal of most VSOs is not to generate revenue but to provide services. As a result, judging program eligibility on the basis of revenue is problematic for the following reasons:

  - Revenue is a less accurate measure of a VSO's impact on society than of an SME's impact on the economy.

  - A revenue-based eligibility criterion could shut out the very VSOs that need the program most.

- *Loan eligibility or use of funds*: The major question is whether to broaden the use of CSBFA-guaranteed funds to include working capital or operational financing, which many VSOs indicated would be more useful to them than asset-based financing. The use of CSBFA-guaranteed funds for working capital was examined and rejected during the 1998 Comprehensive Review of the SBLA. It was widely thought that loans for working capital presented risks

5. The current CSBFA maximum loan term is 10 years. Should loans or leases be guaranteed under the pilot projects for periods of more than five years, they would continue to be guaranteed until the loans are paid off or the final lease payments are made. For this reason, even if the pilot projects are completed, leases or loans would be judged to be cost-recovered over the course of their lives rather than only the five years of the pilot projects.

too high to be managed by the CSBFA. In particular, lenders view working capital loans as much greater risks than fixed-asset financing. The reasoning was that the greater risk would translate into higher administrative costs and interest rates, and would diminish the program's ability to achieve cost recovery. Lenders appear to view VSOs as high-risk borrowers to begin with; they are unlikely to be receptive to the inclusion of working capital in a VSO pilot project.

- *Maximum loan size*: The issue is whether existing CSBFA loan limits, based on the financing needs of small business, would apply to the voluntary sector. Depending on eligibility criteria, the limit may be too low to be useful for most larger voluntary sector borrowers.

- *Percentage of asset financing*: Under the CSBFA, a borrower may fund up to 90 percent of the asset it wishes to purchase. The relevant question here is whether this parameter is appropriate for CSBFA lending to the voluntary sector.

  Financial institutions consider the voluntary sector in general to be considerably more risky than small business, but they are more likely to accept the greater risk if VSO loans cover a smaller percentage of asset prices (1998 consultations indicated that lenders would support a VSO loan program with no more than a 75 percent financing rate). In contrast, smaller VSOs would prefer the ability to fund 100 percent of asset purchases through the program.

- *Repayment terms*: Present CSBFA repayment criteria appear to be sufficiently flexible to apply equally well to VSOs. The principal requirements are that:

  - the loan be payable in instalments;
  - at least one principal instalment be payable annually; and
  - the first principal instalment be payable no later than one year from the day on which the loan is made.

- *Interest rate cap*: The CSBFA allows lenders to charge borrowers 3 percent above prime, a rate that may be prohibitively high for many VSOs. Conversely, if the interest rate cap is set too low, few if any lenders might be willing to offer it, jeopardizing the pilot project.

- *Personal guarantees*: Under the CSBFA, a lender is permitted to ask for a personal guarantee of 25 percent of the value of the loan. Consultations have indicated that VSO directors would be unable or unwilling to provide such guarantees. This will be a critical issue for lenders. Many VSOs are not able to post conventional security to begin with; without a personal guarantee, lenders' ability to secure loans is further reduced.

- *Fee payment*: Both the existing 2 percent registration fee and 1.25 percent annual administration fee may represent significant barriers to VSO use of the pilot project. To eliminate or reduce them, however,

would reduce the ability of the project to remain self-financing.

- *Cap on claims*: The existing CSBFA gives each lender a separate account of guaranteed loans. In each five-year period under the CSBFA, the government pays claims of 90 percent of the first $250 000 in a lender's account, 50 percent of the next $250 000, and 10 percent of all additional loans. The "90/50/10" rule encourages low-volume lenders to participate in the program, while capping liability to high-volume lenders at an average of 10.6 percent.

  Lenders consider VSOs to be high-risk borrowers. To encourage them to participate in a VSO pilot project, the government may wish to separate the VSO cap on claims from the main program and/or adjust the risk to the financial institution, using a modified 90/50/10 rule.

- *Loan loss sharing ratio*: Since 1995, the government has taken 85 percent of the share of eligible losses for loans in default (after security has been recovered), while lenders have been responsible for the rest. Lenders perceive voluntary organizations to be higher-risk borrowers than SMEs, and will probably expect the government to increase its loan loss share as an incentive to participate in the program. Any such increase, however, would make it harder for the pilot project to achieve cost recovery.

- *Lending ceiling*: An appropriate ceiling needs to be determined for the project. Doing so will require quantitative analysis of the expected number of loans, based on the number of eligible borrowers and their use of the pilot project.

Industrie Canada
Industry Canada

Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Évaluer de nouvelles applications

Canada

Loi sur le financement des petites entreprises du Canada

Évaluer de nouvelles applications

La présente publication est également offerte par voie électronique dans le Web (**http://strategis.ic.gc.ca/CSBFA**).

On peut obtenir cette publication sur demande en médias substituts. Communiquer avec le Centre de diffusion de l'information dont les coordonnées suivent.

Pour obtenir des exemplaires du présent document, s'adresser également au Centre :

Centre de diffusion de l'information
Direction générale des communications
Industrie Canada
Bureau 205D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466
Télécopieur : (613) 954-6436
Courriel : **publications@ic.gc.ca**

Les opinions et les jugements énoncés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la politique d'Industrie Canada ni celle du gouvernement du Canada.

Autorisation de reproduction
Sauf indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en totalité ou en partie et par tout moyen, sans frais et sans autre autorisation d'Industrie Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée dans le but d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, qu'Industrie Canada soit identifié comme étant la source de l'information et que la reproduction ne soit pas présentée comme une version officielle de l'information reproduite ni comme ayant été faite en association avec Industrie Canada ou avec l'approbation de celui-ci.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication dans un but commercial, veuillez envoyer un courriel à : **copyright.droitdauteur@pwgsc.gc.ca**.

N.B. Dans cette publication, la forme masculine désigne tant les femmes que les hommes.

N° de catalogue C2-499/2000
ISBN 0-662-65001-8
53121B

Contient 50 p. 100 de matières recyclées

Table des matières

Sommaire 1

Projet pilote s'appliquant à la location-acquisition 4
Aperçu 4
Sommaire des études réalisées pour le projet pilote 5
Questions relatives à la conception du projet pilote 10

Projet pilote s'appliquant au secteur bénévole 16
Aperçu 16
Sommaire des études réalisées pour le projet pilote 18
Questions relatives à la conception du projet pilote 21

Sommaire

Entrée en vigueur le 1er avril 1999, la *Loi sur le financement des petites entreprises du Canada* (LFPEC) remplace la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE), dont elle constitue une mise à jour. Adoptée en 1961, la LPPE avait donné naissance au plus important programme gouvernemental de prêts à la petite entreprise, qui avait été couronné de succès. Elle permettait aux petites et moyennes entreprises (PME) d'avoir accès à un financement par emprunt des éléments d'actif. L'examen approfondi de la LPPE, mené en 1998, a révélé que la Loi avait engendré un programme efficace et apprécié des parties intéressées, qui aidait véritablement à combler les lacunes au chapitre du financement des nouvelles entreprises et des petites entreprises en général.

La LFPEC a apporté plusieurs modifications à la LPPE; elle prévoit notamment la mise sur pied de deux projets pilotes visant à évaluer, d'une part, la possibilité d'étendre le programme à la location-acquisition et, d'autre part, la viabilité du programme pour le secteur bénévole.

Le présent rapport donne un aperçu et un sommaire des études et de l'analyse effectuées dans un premier temps par Industrie Canada. Il expose en outre les questions à résoudre au moment de la conception et de la mise en œuvre des projets pilotes.

Les projets seront indépendants du programme de base de la LFPEC et, en tant qu'entités autonomes, auront leurs propres règlements. La période d'essai sera de cinq ans au maximum et ils poursuivront les mêmes objectifs clés que la LFPEC, à savoir :

1) Mettre à la disposition des groupes cibles un financement différentiel, en d'autres termes, des fonds qui, sans le programme, n'auraient pas été accordés ou auraient été accordés selon des modalités moins favorables. Pas plus que dans le programme de base de la LFPEC, le gouvernement n'a à fournir de garantie pour des transactions conclues sans son aide.

2) Fonctionner selon le principe du recouvrement des coûts et de l'autofinancement pendant toute la durée du financement garanti en vertu du projet pilote[1].

Toutefois, la similitude entre les deux programmes s'arrête là.

Location-acquisition

Sur le plan stratégique, l'application du programme de la LFPEC à la location-acquisition est relativement simple, du fait que celle-ci est appuyée par toutes les parties intéressées : le milieu du financement, la petite entreprise et les prêteurs. Les études résumées ci-après, réalisées en 1998 durant l'examen approfondi de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, indiquent que les

1. La durée maximale d'un prêt consenti aux termes de la LFPEC est actuellement de dix ans. Si des prêts ou des contrats de location-acquisition étaient garantis dans le cadre de projets pilotes pendant plus de cinq ans, la garantie demeurerait en vigueur jusqu'à ce que l'emprunteur ait remboursé le prêt ou effectué le dernier paiement. C'est pourquoi on considère que, même si les projets pilotes sont terminés, il y aura recouvrement du coût des contrats de location-acquisition ou des prêts au cours de leur durée, plutôt que seulement sur les cinq ans des projets pilotes.

garanties du gouvernement pourraient être appliquées à la location-acquisition avec certains ajustements des paramètres.

Tant le milieu du crédit-bail que la petite entreprise préconisent l'élargissement du programme de la LFPEC à la location-acquisition en faisant valoir que cette mesure compléterait le programme actuel. Selon les estimations, le crédit-bail représente actuellement entre 3,5 et 5,7 p. 100 de l'ensemble du financement des PME. Les sociétés de location-acquisition aimeraient que les garanties aux termes de la LFPEC soient étendues à leur milieu pour les aider à faire concurrence aux prêteurs habituels. Au cours des consultations, les PME ont fait valoir que l'élargissement du programme de la LFPEC leur permettrait d'avoir davantage accès au financement et serait par conséquent bien accueilli.

Malgré ces commentaires, il ne faut pas sous-évaluer les difficultés techniques associées à la conception d'un projet pilote efficace. Essentiellement, la difficulté découle de la différence fondamentale entre les prêteurs habituels aux termes de la LFPEC et les sociétés de location-acquisition, et entre les prêts et les contrats de location, les prêteurs étant assujettis à la réglementation et les sociétés de location-acquisition ne l'étant pas. On ne s'est pas penché de manière approfondie sur les conséquences de la titrisation des contrats de location-acquisition, dans l'optique d'un projet pilote relevant de la LFPEC. En outre, ce milieu, fort varié et dynamique, regroupe quelques grandes filiales actives au Canada (et ailleurs dans le monde) ayant leur siège social à l'étranger, des entreprises étrangères et canadiennes moyennes ainsi que des sociétés de location individuelles. On ne connaît pas vraiment la taille de ce milieu, mais certaines sources avancent le chiffre de plus de 550 sociétés de location. Enfin, Industrie Canada veut mieux comprendre comment le milieu du crédit-bail pourrait s'acquitter de l'obligation de diligence raisonnable concernant les contrats de location garantis par le gouvernement.

Industrie Canada doit par conséquent agir avec prudence et minutie dans la conception du projet et dans la résolution des nombreux problèmes techniques inhérents à l'établissement de ses paramètres. Il lui faudra beaucoup de soin pour mettre en place un projet pilote efficace, rentable et administré en toute sécurité au nom des contribuables canadiens.

Secteur bénévole

L'élargissement du programme au secteur bénévole soulève également d'importants défis sur les plans du contenu et de la conception.

Industrie Canada donne suite à l'engagement pris par le Cabinet d'examiner les programmes fédéraux destinés à la petite entreprise pour déterminer en quoi ils pourraient être avantageux pour le secteur bénévole. Le projet pilote, toutefois, ne sera peut-être utile que dans la mesure où il fera ressortir les différences essentielles entre le secteur bénévole et celui de la PME, pour lequel le programme de prêts a été conçu à l'origine, et prendre les mesures qui s'imposent.

Si le projet pilote s'en tient à la ligne de pensée de la LFPEC, il donnera accès à un financement par emprunt des éléments d'actif selon des conditions similaires à celles dont ont bénéficié les petites entreprises pendant 40 ans en vertu de la LPPE. Or, ni le type de prêts ni les modalités —

éléments de première importance en raison de l'objectif d'autofinancement du programme — ne semblent être attrayants pour la plupart des organismes du secteur bénévole (OSB). Entre autres, la plupart des OSB souhaitent obtenir des fonds de roulement, alors que ce type de financement a été jugé inapproprié dans le cadre de la LFPEC au cours de l'examen approfondi de 1998.

Les dirigeants d'OSB ont été enchantés de voir que le gouvernement s'efforçait de leur procurer d'autres sources de revenu et reconnaissait leur apport à la société canadienne, à la qualité de vie et à l'économie du pays, mais ils se sont montrés sceptiques, cependant, quant à l'utilité pratique du programme de la LFPEC.

Il y a, par définition, une différence fondamentale entre une entreprise à but lucratif et la plupart des organismes sans but lucratif ou de bienfaisance : une entreprise emprunte des fonds lorsqu'elle s'attend à ce que cette dépense augmente son efficacité et, par conséquent, ses profits. En revanche, si un OSB améliore les services qu'il donne bénévolement au moyen d'un financement par emprunt, ses revenus ne seront pas forcément plus élevés et il sera quand même obligé de rembourser ses dettes. La logique qui sous-tend une décision d'affaires ne convient peut-être pas à plusieurs organismes bénévoles. C'est pourquoi la plupart des OSB consultés n'étaient pas convaincus que le secteur bénévole bénéficierait d'une application du programme de la LFPEC, à moins que ce dernier ne soit radicalement modifié en fonction de ses besoins.

Les artisans de la politique doivent par conséquent prendre une série de décisions cruciales : soit établir un projet pilote calqué sur le programme de la LFPEC et convenant uniquement à quelques OSB, soit réviser radicalement ce programme pour l'adapter aux besoins financiers de la plupart des OSB ou encore conclure que l'application du programme aux OSB n'est pas le bon moyen d'aider le secteur.

Projet pilote s'appliquant à la location-acquisition

Aperçu

Donnant suite aux demandes des sociétés de crédit-bail, l'équipe chargée de l'examen approfondi de la LPPE réalisé en 1998 a exploré également la possibilité d'appliquer le programme à la location-acquisition. Plusieurs études (résumées ci-après) ont conclu qu'avec des ajustements techniques, le programme de la LPPE pourrait s'appliquer à la location-acquisition. Les petites entreprises consultées au cours de l'examen approfondi ont également vu favorablement l'application des garanties du gouvernement à la location-acquisition, en faisant valoir que le montant total du financement qui leur serait accessible s'en trouverait accru. Par conséquent, la LFPEC prévoit la conception et la mise en œuvre d'un projet pilote s'appliquant à la location-acquisition.

Le milieu de la location-acquisition est un secteur dynamique et en plein essor. Dans une enquête réalisée en 1999, les membres de l'Association canadienne de financement et de location (ACFL) ont fait état d'actifs de 24,8 milliards de dollars, soit une augmentation de 18,6 p. 100 par rapport à 1997[2]. Selon les estimations, le crédit-bail représente entre 3,5 p. 100 et 5,7 p. 100 du financement total des PME.

Application du programme de la LFPEC à la location-acquisition

Les études réalisées au cours de l'examen approfondi de la LPPE en 1998 de même que les parties intéressées appuient toutes le principe d'élargir le programme de la LFPEC, qui remplace celui de la LPPE, pour y inclure la location-acquisition. Même si les premières études ont conclu qu'il serait relativement simple d'élargir le programme, il ne faut cependant pas sous-estimer les difficultés techniques qu'entraînera l'adaptation de ses paramètres.

Les ajustements requis doivent surtout tenir compte de la différence fondamentale entre les entreprises de location et les prêteurs habituels aux termes de la LFPEC. Le programme associé à la loi actuelle est géré par les prêteurs visés. Ce sont eux qui accordent les prêts et prennent les décisions en matière de risque et la plupart sont membres de l'Association canadienne des paiements et constituent des établissements financiers régis par une réglementation stricte, à l'échelon fédéral ou provincial.

En revanche, les sociétés de location-acquisition sont en grande partie non réglementées (si l'on excepte la surveillance des marchés de capitaux) et si certaines d'entre elles sont très grosses, d'autres sont fort petites. Les normes du milieu du financement s'appliquent aux contrats de location titrisés, lesquels sont offerts par de grandes et moyennes sociétés de crédit-bail. Or, en l'absence de titrisation, les contrats de location-acquisition sont beaucoup moins soumis à l'examen d'une tierce partie. En créant un programme de ce genre, les concepteurs du projet doivent prendre en considération la volonté d'inclure en tant que bailleurs participants les petites sociétés, qui sont nombreuses à ne pas titriser les contrats. La titrisation, qui constitue un critère attrayant pour déterminer l'admissibilité des sociétés de location et les normes de diligence raisonnable, exclurait les petits

2. David Powell, « Leasing in Canada 1999: An Overview », *World Leasing Yearbook, 2000.*

bailleurs et, par conséquent, semble aller à l'encontre des objectifs du programme. Toutefois, il y a lieu, à l'étape de la conception du projet, de faire le maximum d'efforts pour atténuer le risque. Malheureusement, l'adhésion à l'ACFL ne peut être considérée comme une solution de rechange. La plupart des sociétés de crédit-bail (dont le nombre est évalué à 450) ne sont pas membres de l'Association, qui ne compte que 175 adhérents et qui, en réalité, n'est pas un organisme dirigeant. Il s'ensuit qu'Industrie Canada pourrait devoir travailler avec le milieu du financement à l'établissement des normes de diligence raisonnable pour les contrats de location-acquisition garantis par le gouvernement.

On sait pertinemment que, depuis le début des années 1990, le milieu du crédit-bail a largement fait appel à la titrisation pour financer la croissance des entreprises. La titrisation consiste à transférer un actif financier à une entité à vocation spéciale qui émet alors aux investisseurs des titres cotés sur le marché. En tant qu'établissements de financement reposant sur les éléments d'actif, les sociétés de crédit-bail ne sont pas des institutions de dépôt; elles se procurent des fonds sur le marché des capitaux. La titrisation leur donne accès aux fonds d'entités comme les fonds d'assurance et les caisses de retraite et ajoute à leurs sources courantes de capitaux, comme les effets commerciaux, les obligations et les fonds propres.

Industrie Canada doit par conséquent faire preuve de prudence et d'un soin extrême dans la conception du projet et résoudre chacun des nombreux problèmes techniques inhérents à l'établissement des paramètres.

Pour obtenir les renseignements nécessaires, d'autres études sont en cours, notamment :

- un profil complet du milieu du crédit-bail (y compris les sociétés qui ne sont pas membres de l'ACFL);
- une analyse des pratiques de titrisation ayant cours dans le milieu;
- un profil de ses méthodes de comptabilité et d'établissement des prix.

Les divers facteurs à prendre en considération pour concevoir un projet pilote satisfaisant sont décrits aux pages 11 à 15.

Sommaire des études réalisées pour le projet pilote

Preliminary Study on the Implications of an Extension of the Small Business Loans Act *to Capital Leasing*, Kalymon Consulting, 1995

Cette étude réalisée par Basil Kalymon, de Kalymon Consulting Ltd., a été présentée à Industrie Canada en octobre 1995. Elle avait pour but d'évaluer les données disponibles et de réaliser des entrevues auprès des membres de l'ACFL afin de déterminer la possibilité d'appliquer le programme de la LPPE au marché de la location-acquisition.

Un contrat de location-acquisition est une entente en vertu de laquelle le propriétaire d'un bien d'équipement (le bailleur) accorde à l'utilisateur (le preneur) le droit d'utiliser ce bien pendant la plus grande partie de sa durée utile en contrepartie d'une série de paiements prescrits dans l'entente. À l'expiration du bail, le preneur devient le plus souvent propriétaire de l'équipement.

Les paiements sont parfois échelonnés de façon irrégulière, mais sont calculés à taux fixe pendant toute la durée du contrat. En règle générale, les bailleurs ont une bonne connaissance du bien qu'ils louent et peuvent établir avec précision sa valeur marchande.

Du fait que les PME comptent largement sur le crédit-bail pour financer des améliorations et que la LPPE a pour but de leur donner davantage accès au financement, l'auteur conclut que l'application du programme de la LPPE à la location-acquisition serait conforme à l'objet de la Loi et que les modalités en seraient relativement simples.

L'étude de Kalymon conclut également qu'il n'y aurait que de faibles répercussions à élargir le programme de la LPPE et que les contrats de location-acquisition ne présentent pas, en principe, de risques plus élevés que les autres types de prêts.

Étant donné que la location-acquisition n'est pas un domaine réglementé, Kalymon reconnaît cependant la nécessité d'établir des lignes directrices rigoureuses, afin que seuls les bailleurs dignes de confiance et de bonne réputation aient accès au programme.

Kalymon recommande d'étendre la portée de la LPPE à la location-acquisition et de réaliser des études complémentaires qui préciseront la façon d'apporter les modifications, notamment d'établir un barème de droits assurant le recouvrement intégral des coûts de ce volet du programme.

***Operational Issues Related to the Provision of a* Small Business Loans Act *-Type Guarantee for Leasing*, Conference Board du Canada, 1996**

Cette étude, qui fait suite à l'étude de Kalymon, a été réalisée pour Industrie Canada en décembre 1996 par Michael Andrews et Mahmood Iqbal du Conference Board du Canada. Elle avait pour objet de cerner les questions relatives à l'application de la LPPE au crédit-bail. Pour les besoins de l'étude, des entrevues ont été menées auprès de 17 cadres de grandes sociétés de crédit-bail bien établies.

L'étude du Conference Board établit une distinction entre les *contrats de location-acquisition* (qui servent à financer des biens d'équipement pendant la plus grande partie de leur durée utile et prévoient le transfert de la propriété au preneur à l'expiration du contrat) et les *contrats de location-exploitation* (qui servent à financer ces biens pendant une durée plus courte, au terme de laquelle ceux-ci sont généralement restitués au bailleur). Les risques assumés par le bailleur sont différents selon le cas. Sur le plan conceptuel, les contrats de location-exploitation correspondent à des contrats de prêts à terme ou à des contrats de vente conditionnelle, lesquels sont tous deux admissibles aux garanties prévues par la LPPE. Les contrats de location-exploitation sont plus complexes et ne cadrent pas facilement avec les garanties offertes en vertu de la LPPE. (Dans le cas des contrats de location-acquisition, comme dans celui des prêts à terme, seul le crédit présente un risque. En revanche, dans le cas des contrats de location-exploitation, le bailleur est exposé à un autre risque, celui inhérent au

coût et à la difficulté de relouer le bien ou de s'en défaire d'une façon quelconque à l'expiration du contrat.)

Selon l'étude, par conséquent, les questions pratiques relatives à l'application du programme de la LPPE à la location-acquisition sont plus faciles à résoudre que celles que pose la location-exploitation, mais les auteurs concluent que les deux types de financement pourraient être intégrés à un programme élargi de la LPPE.

Les autres principaux points qui ressortent de l'étude sont les suivants :

- Comme les dirigeants du milieu du financement s'attendent à ce que le gouvernement ne garantisse qu'un petit nombre de contrats, ils s'inquiètent des coûts de mise en place des modalités d'enregistrement et des rapports obligatoires.

  Le milieu étant constitué d'une poignée de grandes sociétés et de centaines de sociétés spécialisées exploitant un créneau, les petites sociétés seraient indûment pénalisées par les coûts de mise en œuvre des modalités d'enregistrement et de production de rapports, surtout si le nombre de contrats garantis est faible.

- La cession de contrats de location d'une société à une autre est une pratique courante. Par ailleurs, les bailleurs financent souvent leur portefeuille au moyen de titres adossés à des créances. Il faudrait déterminer si ces pratiques sont compatibles avec les garanties du gouvernement.

- Les droits versés par le bailleur devraient être concurrentiels avec ceux payés pour obtenir une garantie dans le cadre d'un prêt à terme comparable.

- Il y aurait lieu d'adapter les assurances contre le « risque moral » pour que les sociétés de crédit-bail continuent de bien évaluer les risques avant de prendre une décision en matière de location.

- Il faudrait, dans une certaine mesure, normaliser la terminologie utilisée dans le milieu en rédigeant des contrats types de location.

- Il conviendrait de définir la valeur de la perte, selon le moment où cette perte est subie, ce qui s'avère plus complexe dans le cas de la location-exploitation ou de la location de biens d'équipement, plus difficiles à revendre, que dans celui de la location-acquisition.

Les auteurs du Conference Board concluent que tout programme doit obligatoirement tenir compte des préoccupations du milieu du financement, mais qu'aucune des difficultés pratiques mentionnées dans l'étude n'est insurmontable.

***Extension of the SBLA to Capital Leases: Analysis of Lessee Attributes and Defaults*, Allan Riding, Equinox Management Consultants, 1996**

Cette étude réalisée par Equinox a examiné les sociétés faisant de la location-acquisition et les taux de non-remboursement de ce genre de contrat.

Grâce à la collaboration de trois sociétés spécialisées dans le crédit-bail, à savoir Newcourt Financial Group, Commcorp Ltd. et AT&T Capital, Equinox a recueilli des données sur 1 368 preneurs à bail et examiné de manière approfondie 318 cas de non-remboursement.

L'étude révèle que la plupart des entreprises louant des biens d'équipement, notamment des ordinateurs, du matériel de bureau, du matériel professionnel ou du matériel d'impression, des camions gros porteurs ou d'autres véhicules, sont de petites entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions de dollars et que le capital investi dans ces contrats de location est habituellement inférieur à 250 000 $.

Selon l'étude, la plupart des preneurs sont des entreprises ontariennes établies à l'extérieur des grands centres, en particulier des sociétés de transport.

Les types de biens d'équipement les plus souvent loués sont les suivants :

- matériel de bureau et matériel professionnel (photocopieurs, télécopieurs, meubles de bureau, etc.);
- camions gros porteurs;
- ordinateurs et matériel informatique.

Nombre des PME qui louent sont de très petites entreprises, habituellement des propriétaires exploitants et des travailleurs autonomes. Les entreprises sont si petites qu'on ne dispose pas la plupart du temps d'informations sur leurs états financiers.

Le montant du financement requis de même que la durée moyenne des contrats de location sont généralement conformes aux dispositions de la LPPE. En revanche, le taux de rendement moyen des contrats dépasse de 5,6 points le taux préférentiel, ce qui excède nettement les taux que les banques sont autorisées à imposer aux PME.

Le taux de non-remboursement des contrats varie de 1,09 p. 100 pour les camions gros porteurs à 2,72 p. 100 pour le matériel informatique. Le taux de perte de la location s'est révélé inférieur, de l'ordre de 0,07 p. 100 pour les camions gros porteurs à 0,96 p. 100 pour les ordinateurs. En fait, le taux de perte est inférieur à celui qu'assument les grandes banques dans leurs prêts aux PME. Les pertes sont inférieures au taux de non-remboursement, car les sociétés de crédit-bail sont habituellement en mesure de reprendre possession du matériel loué.

L'étude révèle également que, même si le taux de non-remboursement est faible, le manquement aux engagements se produit le plus souvent au début du contrat en ce qui concerne les ordinateurs et les camions gros porteurs. L'auteur y a vu l'indice que certains bailleurs évaluent mal les demandes de financement.

***Report on the Focus Group Session to Develop Industry-Supported Requirements and Modalities Related to the Provision of an SBLA-Type Guarantee for Capital Leasing*, Conference Board du Canada, 1998**

Dans cette étude présentée à Industrie Canada en mars 1998, le Conference Board du Canada s'est appuyé sur les discussions d'un groupe de consultation réuni pour dégager un consensus sur les éléments d'un élargissement du programme de la LPPE à la location-acquisition. Le groupe s'est montré

très favorable à l'instauration de ce genre de programme, désigné dans le rapport par l'expression « programme de location-acquisition pour la petite entreprise », (« programme LAPE » ci-après). (Le document ne traite pas des contrats de location-exploitation.)

Selon une étude antérieure du Conference Board, le financement des contrats de crédit-bail conclus avec des PME par des sociétés financières spécialisées a pratiquement doublé entre 1994 et 1996[3]. Le milieu du crédit-bail est dominé par un petit nombre de grandes sociétés et de nombreuses petites sociétés financières spécialisées. Grâce à cette structure, le milieu du financement est extrêmement concurrentiel au chapitre de la qualité du service, de la facilité d'accès et de la rapidité de décision ayant trait aux demandes de crédit-bail. Les entreprises s'adressent le plus souvent à plusieurs bailleurs avant de choisir, contrairement à ce qui se passe avec les banques. En dépit des activités florissantes du marché de la location-acquisition, les dirigeants du milieu du financement estiment que la plupart des demandes rejetées le sont en raison de l'absence d'antécédents financiers.

Le crédit-bail est intéressant pour les PME car celles-ci bénéficient d'un financement à taux fixe (qui ne fluctue pas en fonction du taux préférentiel, comme c'est le cas de nombreux prêts) et de calendriers de remboursement souples (ce qui est particulièrement utile pour les entreprises saisonnières, par exemple). Par ailleurs, le bailleur connaît bien le matériel en question, le contrat peut couvrir l'entretien du matériel, et les décisions de crédit sont prises rapidement, souvent en quelques minutes.

Les concepteurs d'un programme calqué sur le programme de la LPPE devraient tenir compte de ces caractéristiques et les retenir, en plus d'être à l'écoute des préoccupations particulières des bailleurs. Le milieu du financement est financé au moyen de titres adossés à des créances et les contrats de location sont souvent titrisés par des tierces parties, dont un grand nombre possèdent ou administrent les contrats de location regroupés. En outre, les contrats de location imposent le versement des paiements aux dates prescrites, en plus de prévoir un entretien adéquat et l'assurance des biens d'équipement en question. Ces aspects sont importants, vu leur incidence sur la valeur de ces biens, qui sont restitués au bailleur en cas de non-remboursement. Il y aurait lieu, dans le cadre d'un programme de type LAPE, de tenir compte de tous ces aspects dans la définition de non-remboursement.

Voici les principales suggestions formulées par le groupe de consultation :

- Pour être admissibles au programme, les bailleurs devraient respecter certains critères financiers et être en affaires depuis au moins trois ans.

- Industrie Canada aurait le pouvoir d'autoriser ou non les bailleurs en fonction de ces critères.

- La mise en place d'un système d'enregistrement électronique et d'un calendrier de suivi des remboursements et du solde favorisant la rapidité des transactions et les faibles coûts nécessaires au milieu du financement pour s'acquitter de manière économique

3. Conference Board du Canada, *What's New in Debt Financing for Small and Medium-Sized Enterprises*, Ottawa, Ontario 1997.

des exigences du gouvernement en matière de rapport.

- Le montant maximal garanti pour tous les prêts accordés en vertu de la LPPE et tous les contrats de location de type LAPE conclus avec une PME admissible devraient être maintenu à 250 000 $, y compris les droits d'enregistrement de 2 p. 100.

- Le remboursement devrait commencer dans les 12 mois, mais il faudrait autoriser des calendriers de remboursement souples et irréguliers. Au lieu de remettre un billet à ordre, le preneur devrait approuver le calendrier de remboursement au moment de la signature du contrat.

- Il faudrait déterminer le taux des contrats de location-acquisition garantis en fonction des taux du marché plutôt que d'un taux plafond fixe. Certains ont proposé d'adopter pour ces contrats une formule permettant de calculer le taux maximal d'après un écart fixe par rapport au taux des obligations du gouvernement du Canada de même échéance. L'écart fixe devrait être supérieur à la majoration de 3 p. 100 actuellement appliquée aux termes de la LPPE, car le coût de transaction réel pour la société de crédit-bail est généralement plus élevé. Le prix est un élément distinctif important entre les prêteurs et les bailleurs, qui rend difficile l'application de la terminologie habituelle des banques au milieu du crédit-bail.

- Les participants du groupe de consultation ont convenu que les lignes directrices de la LPPE sur l'admissibilité aux prêts pourraient être adaptées aux prêts de type LAPE.

- Selon les études, le taux de perte sur prêts dans le cas de la location sont légèrement inférieurs à ceux enregistrés sur les prêts courants. Les participants considéraient par ailleurs que les solutions appliquées en cas de non-remboursement dans le cadre de la LPPE pourraient s'appliquer directement au programme de type LAPE envisagé, à condition de réviser la définition de « non-remboursement » pour qu'elle vise également le défaut d'entretien ou d'assurance du matériel en cause.

Questions relatives à la conception du projet pilote

La question de l'application de la LPPE à la location-acquisition a été examinée au cours de l'examen approfondi de 1998, à la demande insistante des sociétés de crédit-bail. La plupart des parties intéressées ont convenu que l'on devrait prévoir des modalités d'intégration.

Les principaux facteurs dont il faut tenir compte dans la conception d'un projet pilote sur les contrats de location-acquisition, selon les recommandations du Cabinet, sont les suivants :

1) le financement doit être différentiel (c'est-à-dire qu'il n'aurait pas été accordé si le programme n'existait pas);

2) le projet pilote doit respecter le principe du recouvrement des coûts.

Dans une étude réalisée en 1998, le Conference Board du Canada indiquait qu'il serait possible de concevoir un projet pilote pour le milieu de la location-acquisition en reprenant les paramètres de la LPPE, avec des ajustements. Pour les raisons déjà mentionnées, ces ajustements (indiqués ci-après) ont une importance qui dépasse le cadre théorique.

Le programme doit être conçu de façon à être viable pour les bailleurs, les preneurs et le gouvernement. Étant donné qu'il sera administré par les bailleurs, il doit tenir compte de la nature diversifiée et non réglementée du milieu du financement, de même que des questions particulières suivantes.

Principaux facteurs à prendre en considération dans la conception du projet pilote de location-acquisition

- *Apport différentiel :* Il s'agit de la partie du financement de la location-acquisition qui n'aurait pas été accordée sans le programme. L'une des principales raisons militant en faveur de l'intégration de la location-acquisition au programme de la LFPEC a trait à l'apport important du programme au montant absolu de capital mis à la disposition des PME à des fins d'investissement au Canada. Les sociétés de crédit-bail se sont montrées réticentes à fournir du financement aux petites entreprises comptant moins de deux ans d'existence et recherchant un montant inférieur à 100 000 $, manifestement l'un des groupes cibles du projet pilote. Par ailleurs, le projet pilote n'est pas un programme de subventions et les contrats de location-acquisition conclus grâce aux garanties du gouvernement doivent avoir un effet différentiel.

- *Recouvrement des coûts :* Le projet pilote devrait prévoir l'autofinancement au cours de la durée des contrats de location-acquisition dont il assure la garantie. En conséquence, les droits d'administration doivent produire des recettes suffisantes et il y a lieu de gérer avec soin les autres paramètres, tels que le taux d'intérêt maximal, le montant maximal des prêts, l'établissement des prix compte tenu du risque ou l'exclusion possible de certaines catégories de biens d'équipement, le taux de financement, la question de la garantie personnelle et les questions administratives (comme la possibilité que le gouvernement écarte au besoin certains bailleurs à un moment donné).

- *Critères d'admissibilité du bailleur :* Les sociétés de crédit-bail sont en grande partie non réglementées (sauf indirectement par les marchés de capitaux qui les financent). Il est donc important de définir clairement quels seront les bailleurs admissibles au programme et de veiller à ce qu'ils soient en mesure de prendre des décisions de financement judicieuses. Les artisans de la politique doivent prendre en compte plusieurs facteurs, notamment la grande diversité des sociétés financières spécialisées, la relation entre les sociétés de crédit-bail et les fabricants (pour éliminer les préoccupations relatives à la concurrence ou le problème des ventes liées), la taille et l'expérience des bailleurs, ainsi que l'obligation de diligence raisonnable imposée aux bailleurs et le recours à la titrisation (qui soulève la

question des tierces personnes). Il faut surtout pouvoir repérer les risques de fraude et élaborer des mesures pour y faire échec.

- *Exigences d'enregistrement et de rapport :* De nombreuses sociétés de crédit-bail sont très petites et leur volume d'activité, tout aussi modeste. Il est essentiel d'établir un processus d'enregistrement et de rapport efficace et bon marché afin de ne désavantager ni les sociétés ni leurs clients.

- *Droits :* Par ailleurs, les droits du programme doivent être suffisamment élevés pour recouvrer les coûts du projet pilote. Les droits d'enregistrement actuels prévus par la LFPEC sont de 2 p. 100 du montant du prêt, et ils sont acquittés immédiatement par l'emprunteur. En outre, le prêteur est tenu de verser à Industrie Canada des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100. Pour recouvrer ces frais, le prêteur peut facturer aux emprunteurs un taux d'intérêt maximal équivalant au taux préférentiel majoré de 3 p. 100. Des droits appropriés seront requis, en fonction des caractéristiques de financement propres aux contrats de location.

  Il ne faut pas oublier que les prêts et les contrats de location constituent des formules de financement presque interchangeables, les contrats offrant entre autres des avantages relativement à l'utilisation de l'élément d'actif par l'entreprise. Toutefois, si les coûts du programme rendent moins attrayant le contrat de location-acquisition pour les petites entreprises qui peuvent se permettre d'emprunter, il est possible que les PME qui auront recours au programme pilote présenteront des risques d'insolvabilité, ce qui pourrait avoir une incidence préjudiciable, compte tenu des objectifs de recouvrement des coûts du projet pilote.

- *Taux d'intérêt maximal :* Il s'agit d'une question cruciale, étroitement liée à la question de l'apport différentiel. Le taux d'intérêt maximal que peuvent imposer les prêteurs selon le programme de base de la LFPEC est le taux préférentiel majoré de 3 p. 100. Ce taux est peut-être trop faible pour la location-acquisition, car certaines données portent à croire que le coût véritable de la transaction pour la société de crédit-bail est plus élevé, mais encore faut-il élucider la question. D'autre part, comme les droits du programme sont facturés en sus du taux d'intérêt, le taux doit demeurer raisonnable et ne pas compromettre l'accès au programme (48 p. 100 des PME considèrent actuellement que la location constitue une méthode de financement trop coûteuse). La différence fondamentale entre l'intérêt sur les prêts consentis aux PME et l'intérêt sur les contrats de location est que le taux appliqué aux prêts est souvent fluctuant, et lié au taux préférentiel, alors que les contrats de location sont généralement établis à taux fixe. Il faudra d'autres études sur les pratiques d'établissement des prix dans le milieu du financement pour déterminer un taux d'intérêt maximal adéquat.

- *Critères d'admissibilité du preneur :* Les emprunteurs admissibles aux termes de la LFPEC doivent être des entreprises canadiennes dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas

5 millions de dollars. Une analyse s'impose pour déterminer si cette définition demeure valable dans le cas des contrats de location-acquisition, puisque le principal groupe évincé de ce marché semble constitué de jeunes entreprises en quête d'un financement inférieur à 100 000 $. Devrait-on réserver l'admissibilité au programme exclusivement aux petites entreprises fraîchement créées? Il s'agit là d'une question clé qui a une incidence sur l'apport différentiel du projet pilote, car les grandes entreprises et les entreprises plus anciennes ne semblent pas avoir de mal à obtenir des contrats de crédit-bail satisfaisants, et il est important que le projet pilote ne devienne pas une subvention aux sociétés de crédit-bail. Toutefois, si le projet pilote doit respecter le principe du recouvrement des coûts, il y a lieu d'évaluer le risque élevé associé à ces très jeunes entreprises.

- *Critères d'admissibilité des contrats de location :* Il faudra définir clairement les biens ou les types d'équipement susceptibles d'être visés par les contrats de location-acquisition du projet pilote et établir des lignes directrices précisant s'il y a lieu d'exclure certains types de biens d'équipement du programme à cause du risque. Les études en cours sur les pratiques d'établissement des prix du milieu du financement seront fort précieuses pour établir ces paramètres.

- *Montant maximal du contrat de location :* Reste à déterminer si le plafond des prêts consentis aux termes de la LFPEC, établi à 250 000 $, est aussi valable pour les contrats de location-acquisition. La plupart des contrats dans le marché visé par le projet pilote sont inférieurs à 100 000 $. Par conséquent, il y aurait peut-être lieu d'envisager un plafond inférieur dans le cas de la location-acquisition. Il faudrait également comprendre précisément de quelle façon est établie la valeur des contrats.

- *Modalités de paiement :* Dans le cas de location-acquisition, il y aurait peut-être lieu de reconsidérer la durée maximale de dix ans prévue par la LFPEC comme période de remboursement, puisque le matériel en location risque de perdre sa valeur plus rapidement. Il convient d'élaborer des modalités de paiement adéquates, lesquelles pourraient varier selon les différentes catégories de matériel.

- *Taux de financement :* À l'heure actuelle, la LFPEC permet un financement jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la valeur de l'actif acheté. En revanche, l'adoption d'un taux similaire pour la location-acquisition va à l'encontre de l'objet de ce genre de contrat (qui libère habituellement la PME de l'obligation du paiement initial). D'autre part, ce taux de financement a joué un rôle essentiel dans la réduction du risque pour le gouvernement en imposant certaines responsabilités à l'emprunteur sous le régime de la LFPEC. On pourrait envisager comme solution de permettre un taux de financement de 100 p. 100 et trouver une façon novatrice d'appliquer d'autres paramètres pour accroître la responsabilité du preneur ou du bailleur et réduire ainsi le risque pour le gouvernement.

- *Sûreté :* Pour les besoins du projet pilote, il faudrait peut-être ajuster l'actuelle définition des sûretés et garanties prévues par la LFPEC. Habituellement, le bailleur conserve le titre légal du bien. Or, cela pose problème lorsque le bien loué est titrisé en faveur d'une tierce personne, ce qui se fait couramment dans le milieu du financement. La solution pourrait être d'exiger l'enregistrement de tous les contrats de location conclus sous le régime du programme pilote.

- *Garanties personnelles :* La LFPEC autorise actuellement les prêteurs à demander une garantie personnelle pouvant atteindre 25 p. 100 de la valeur du prêt. Il reste à déterminer s'il y a lieu d'augmenter ce montant ou de le rendre obligatoire si le taux de financement est porté à 100 p. 100 de la valeur du contrat.

- *Défaut :* Il y a lieu de définir avec précision la valeur de la perte selon le moment où elle est subie pour protéger la valeur du bien loué. Il peut y avoir défaut non seulement lorsque le paiement est en retard, mais lorsqu'un preneur ne respecte pas l'une des obligations du contrat, notamment en ce qui a trait à la souscription d'une assurance adéquate. Les recours prévus actuellement par la LFPEC en cas de défaut pourraient être directement appliqués aux contrats de location-acquisition. L'étude actuellement en cours sur la comptabilité et l'établissement des prix compte tenu du risque dans le milieu du financement aidera à déterminer également ce paramètre.

- *Définition de perte :* Il y a lieu de redéfinir la perte dans le cas de la location-acquisition, car (à la différence du prêt) ce type de contrat ne précise pas un montant en capital, mais une série de paiements à effectuer. En cas de défaut, par conséquent, la valeur des paiements non réglés en vertu du contrat constitue le passif du preneur, après recouvrement du bien. Le bien demeure la propriété du bailleur, mais il arrive que le preneur ne respecte pas le contrat de location pour des raisons non financières, comme l'incapacité de conserver l'assurance du matériel ou le déménagement du matériel à l'extérieur d'un secteur de compétence précis. Il y a lieu de définir avec soin la perte pour déterminer le montant que le bailleur peut réclamer au gouvernement. Cette question est compliquée par le fait que le milieu du crédit-bail n'est pas réglementé et que le gouvernement n'a aucune garantie indiquant que les normes des bailleurs sont comparables à celles auxquelles les prêteurs actuels adhèrent sous le régime de la LFPEC.

- *Réclamation en cas de perte :* Nul doute qu'il faut définir la procédure appropriée en cas de réclamation pour perte, mais il faut également bien comprendre la complexité des cas de défaut et de perte de contrats de location.

- *Plafond des réclamations :* Dans le cadre du programme actuel, chaque bailleur dispose d'un compte distinct de prêts garantis. Pour chaque période de cinq ans, en vertu du programme de base de la LFPEC, le gouvernement s'est engagé à indemniser les bailleurs pour des réclamations totalisant 90 p. 100 de la première tranche de

250 000 $ de leur compte, 50 p. 100 de la tranche suivante de 250 000 $ et 10 p. 100 de tous les autres prêts. Ces dispositions incitent les petits bailleurs de fonds à participer au programme, tandis que les prêteurs ayant un gros chiffre d'affaires ont une responsabilité limitée à un taux moyen d'environ 10,6 p. 100.

Il y aurait peut-être lieu d'ajuster ce paramètre pour le projet pilote. D'une part, le montant des réclamations risque d'être inférieur à celui des réclamations pour les prêts, puisque les bailleurs peuvent relouer l'équipement. En outre, les montants des contrats de location peuvent être inférieurs à ceux des prêts et les pertes globales pourraient bien l'être également. D'autre part, comme de nombreux bailleurs sont de petites entreprises, il est beaucoup plus probable que ces dernières feront des réclamations pour la première tranche de 90 p. 100, ce qui pourrait avoir une incidence sur le recouvrement des coûts du projet pilote. Là encore, l'étude en cours sur la comptabilité du milieu du financement et ses pratiques d'établissement des prix en fonction du risque fournira les données requises pour établir le paramètre.

- *Ratio de partage des pertes sur les contrats de location :* Depuis 1995, le gouvernement assume 85 p. 100 des pertes admissibles des prêts en défaut (après les montants recouvrés à même les sûretés) dans le cadre du programme de base de la LFPEC, alors que les prêteurs sont responsables du reste. Il s'agit de déterminer si un ratio similaire est adéquat dans le cas du projet pilote de crédit-bail.

- *Plafond pour le projet pilote quinquennal :* Il y a lieu de déterminer un plafond adéquat pour le crédit-bail (le montant total du financement de la location-acquisition qui sera garanti au cours du projet pilote). Pour ce faire, il faut procéder à une analyse quantitative en tenant compte du nombre de contrats de location prévu et du montant total correspondant ainsi que du taux de non-remboursement prévu. L'analyse reposera sur le postulat voulant que les contrats de location ne représentent pas plus de 5 p. 100 du financement des PME, contre 18 p. 100 pour les prêts sous le régime de la LFPEC.

- *Cadre d'évaluation du projet pilote :* Pour le projet pilote, il y a lieu d'élaborer un cadre d'évaluation de la performance similaire à celui que possède le programme de base de la LFPEC. Ce cadre permettra la collecte régulière et l'analyse des données requises pour évaluer l'efficacité et la viabilité du projet, notamment l'information sur certains aspects comme la sensibilisation des PME au programme, l'apport différentiel du financement qu'il procure, son incidence sur la création, le maintien et le déplacement des emplois, et la performance des bailleurs sur le plan administratif.

Projet pilote s'appliquant au secteur bénévole

Aperçu

Le gouvernement s'est engagé à examiner la viabilité d'appliquer au secteur bénévole les programmes fédéraux destinés à la petite entreprise. Donnant suite à cet engagement, la nouvelle LFPEC autorise l'établissement d'un projet pilote pour évaluer la possibilité d'offrir également au secteur bénévole la garantie accordée aux prêts commerciaux.

Malgré l'attention considérable qui lui a été portée ces dernières années, le secteur bénévole comporte encore des zones d'ombre. Il a fallu se livrer à des recherches de base dans un certain nombre de domaines pour mieux comprendre comment le programme en vigueur pourrait lui être adapté. Les études réalisées donnent un aperçu du secteur, de ses revenus ainsi que de l'emploi et des habitudes d'emprunt. La consultation des intéressés dans six villes permet par ailleurs de se faire une idée de la façon dont le secteur accueillerait et utiliserait ce type de programme. On trouvera une description et un sommaire des études aux pages 18 à 21.

Le secteur bénévole est un groupe important et non homogène constitué de quelque 175 000 organismes et établissements. Il compte parmi ses membres les énormes organisations des domaines de l'éducation et des soins de santé, les universités, les collèges, les commissions et conseils scolaires et les hôpitaux. Les organismes sans but lucratif (OSB) comptent aussi des établissements religieux (congrégations, paroisses et synagogues) et des fondations qui ne sont pas des organismes de bienfaisance, mais qui sont établis pour diriger ce genre d'organismes (p. ex., Centraide et la Fondation canadienne du rein). Dans le milieu artistique, les OSB incluent des groupes comme des orchestres, des théâtres, des troupes de danse et des musées des beaux-arts ou autres. Le secteur bénévole comporte aussi des organismes à vocation agricole ou du domaine des sports ou des loisirs, notamment des clubs de golf ou des clubs champêtres, de même que des associations sportives et la Légion royale canadienne. Les chambres de commerce, les organismes communautaires, les groupes multiculturels et d'autres organismes font également partie des OSB. Certains de ces groupes sont d'importance appréciable, d'autres minuscules.

Le secteur bénévole est défini comme un groupe d'organismes « qui se voient interdire par la loi de répartir leurs bénéfices ou leurs surplus financiers entre ceux qui les possèdent ou en assurent la direction »[4]. Selon les estimations, le secteur génère en tout quelque 75 milliards de dollars par an, ce qui correspond en gros à 9 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) du Canada et équivaut au PIB de l'Alberta. Le secteur bénévole emploie près de 1,5 million de personnes (environ 1 Canadien sur 10) et bénéficie chaque mois de la participation d'à peu près le même nombre de bénévoles.

Sommaire des consultations : application de la LFPEC au secteur bénévole

Les consultations menées auprès de dirigeants d'expérience du secteur bénévole ont mis en évidence les mêmes préoccupations

4. Niagara Enterprise Agency, *Financing Needs of the Voluntary Sector,* Niagara-on-the-Lake, Ontario, 1999, p. 4.

quant à l'application de la LFPEC aux OSB :

- Sur le plan stratégique, il n'est guère judicieux pour un OSB de contracter un emprunt pour améliorer ses services si l'amélioration apportée n'augmente pas ses revenus. Cet élément constitue une différence fondamentale entre un organisme à but lucratif et nombre d'organismes de bienfaisance et d'organismes sans but lucratif.

- L'argent emprunté coûte plus cher et le remboursement oblige à recueillir davantage de fonds.

- Les activités de financement visant à recueillir des fonds pour payer des intérêts et des frais sur un emprunt peuvent soulever d'importantes questions éthiques.

- La plupart des OSB ont besoin de financer leurs dépenses de fonctionnement plutôt que des éléments d'actif, or le fonds de roulement n'est pas inclus dans la LFPEC. (Après une vaste étude, l'examen approfondi de 1998 s'est soldé par un rejet de l'application du programme au fonds de roulement. Se reporter à la page 22 pour plus de détails.)

- La plupart des OSB ne disposent pas des biens durables qui seraient requis pour obtenir un financement.

- Les membres des conseils d'administration d'OSB, qui sont des bénévoles, n'ont ni la capacité ni le désir de remettre leurs biens personnels en nantissement pour obtenir un financement par emprunt. La situation poserait de sérieux problèmes aux établissements financiers.

- De nombreux OSB ont dans leurs statuts des restrictions explicites concernant la façon dont les subventions et d'autres revenus peuvent être utilisés, y compris l'interdiction de s'endetter.

Les dirigeants d'OSB ont été enchantés de voir que le gouvernement s'efforçait de leur procurer d'autres sources de revenu et reconnaissait leur apport à la société canadienne, à la qualité de vie et à l'économie du pays, mais ils se sont montrés sceptiques quant à l'utilité pratique du programme de la LFPEC.

Cette attitude s'explique par la distinction fondamentale qui existe entre une entreprise et nombre d'organismes sans but lucratif ou de bienfaisance. Une entreprise emprunte de l'argent lorsqu'elle s'attend à ce que la dépense engagée augmente son efficacité et, par conséquent, ses profits. En revanche, si un OSB améliore les services qu'il donne bénévolement au moyen d'un financement par emprunt, ses revenus pourraient ne pas être plus élevés, et il sera quand même obligé de rembourser ses dettes. La logique qui sous-tend une décision d'affaires ne convient peut-être pas à de nombreux organismes bénévoles. C'est pourquoi la plupart des OSB consultés n'étaient pas convaincus que le secteur bénévole profiterait d'une application du programme de la LFPEC, à moins que ce dernier ne soit radicalement modifié en fonction de ses besoins.

Bien que cette observation soit valable pour nombre d'OSB, la situation est indéniablement différente pour un segment d'organismes sans but lucratif. En effet, de nombreux organismes à vocation artistique et culturelle, par exemple, seraient en mesure d'avoir recours au financement fondé sur l'actif pour élargir leur auditoire.

Les consultations initiales ont révélé que nombre d'OSB jugent que le financement fondé sur l'actif dans le cadre d'un programme calqué sur celui de la LFPEC n'est pas utile, étant donné que ces OSB sont soit trop importants soit incapables de supporter le fardeau de la dette. En revanche, le projet pilote pourrait être idéal pour des organismes admissibles au financement par emprunt (dans un meilleur climat de confiance) qui utiliseraient ce financement pour assurer leur croissance.

Industrie Canada doit surmonter bien d'autres difficultés pour concevoir et mettre sur pied un projet pilote s'appliquant au secteur bénévole. Il en est question dans les pages qui suivent.

Sommaire des études réalisées pour le projet pilote

Financing Needs of the Voluntary Sector, Niagara Enterprise Agency, 1999

Industrie Canada a demandé à la Niagara Enterprise Agency (NEA) d'établir un profil statistique du secteur bénévole et d'évaluer les besoins de financement des sous-groupes de ce secteur, notamment de déterminer s'ils auraient recours à un programme de prêts similaire à celui de la LFPEC.

Le secteur bénévole est défini par la NEA comme un groupe d'organismes « qui se voient interdire par la loi de répartir leurs bénéfices ou leurs surplus financiers entre ceux qui les possèdent ou en assurent la direction ». L'étude a dressé le profil suivant du secteur :

- Les revenus annuels du secteur bénévole atteignent près de 75 milliards de dollars, soit un montant comparable au PIB de l'Alberta.
- Les OSB emploient 1 Canadien sur 10, dont les deux tiers occupent un poste à plein temps.
- Outre le personnel rémunéré, les OSB bénéficient des services de 1,6 million de bénévoles par mois.
- Il s'agit d'un secteur de croissance : on compte environ 78 000 organismes de bienfaisance enregistrés au Canada, soit près de 20 000 de plus que dans les années 1980.
- Le ratio de l'endettement par rapport à l'actif varie considérablement selon le sous-groupe auquel appartient l'OSB. Au sein des organismes de bienfaisance, il est relativement peu élevé, de l'ordre de 0,30 $ à 1 $. Celui d'autres groupes sans but lucratif est nettement plus élevé, soit de 0,69 $ à 1 $ (équivalant à peu près à la médiane du ratio d'endettement des PME du secteur de la vente au détail, qui est de 0,73 $ à 1 $).

La NEA s'est montrée sceptique quant à l'ampleur des besoins de financement fondé sur l'actif dans le cas des OSB. Selon son étude, de façon générale, la plupart des organismes de bienfaisance — hôpitaux et

établissements d'enseignement, lieux de culte, fondations et autres — ont besoin de financer leurs dépenses de fonctionnement plutôt que d'emprunter sur l'actif. Selon la NEA, cette observation vaut également pour d'autres groupes sans but lucratif : organismes multiculturels et associations agricoles; chambres de commerce; groupes à vocation artistique et culturelle; groupes à vocation éducative, récréative et sociale; associations professionnelles et autres.

Au dire de la NEA, lorsque les OSB ont besoin d'un financement fondé sur l'actif leurs besoins dépassent le plus souvent la limite de prêt garantie par la LFPEC et ils disposent alors d'autres sources de financement adéquates.

L'étude fait état du besoin d'effectuer d'autres recherches — en particulier sous forme de consultations auprès de certains organismes — pour évaluer de façon plus approfondie la nécessité d'un financement fondé sur l'actif parmi les OSB.

***Calgary Focus Groups*, Canada West Foundation, 1999**

En novembre 1999, la Canada West Foundation a organisé deux groupes de consultation pour Industrie Canada, afin de sonder la réaction de groupes du secteur bénévole à la possibilité d'obtenir un financement fondé sur l'actif sous l'égide de la LFPEC et d'évaluer la nécessité de ce type de programme.

Les directeurs exécutifs de 70 OSB ou leurs représentants avaient été invités aux séances. Quatre groupes ont décliné l'invitation parce qu'ils considéraient que les programmes de prêts n'étaient pas adaptés à leur organisme. Lors de la première séance, on comptait 3 groupes sur les 9 prévus; à la seconde séance, il y avait 9 groupes sur les 13 prévus. Le nombre relativement faible de participants reflète l'ambivalence du secteur à l'égard des programmes de prêts de tout ordre.

De façon générale, les participants se sont accordés pour dire qu'un programme de prêts pourrait être un outil fort utile pour les OSB. Les groupes bénévoles ont des interactions avec les établissements financiers (bien que généralement ce ne soit pas de gaieté de cœur) et certains ont recours à des services financiers comme les hypothèques et les marges de crédit.

Certaines préoccupations ont cependant été soulevées :

- Nombre d'OSB ne sont pas habitués aux modalités du financement par emprunt. Il pourrait en résulter de faibles taux de participation au programme et une confusion sur le plan de l'organisation.

- Les OSB ne sont pas structurés pour gérer le financement par emprunt. Ils se concentrent sur la recherche de dons et ne disposent pas de la structure administrative ou des mécanismes financiers requis pour rembourser régulièrement un emprunt.

- Nombre d'OSB pourraient avoir besoin d'une formation pour établir leur plan d'activités et bien gérer le financement par emprunt.

- Les membres des conseils d'administration d'OSB se montreront extrêmement réticents à l'idée de donner des garanties personnelles pour les emprunts. Le

taux élevé de roulement au sein de ces conseils constitue un obstacle et nombre de leurs membres ne sont pas dans une situation financière leur permettant de donner des garanties.

- Le remboursement des emprunts peut être entravé par l'instabilité chronique des revenus du secteur bénévole. Souvent, les OSB ne disposent pas d'une source de revenus régulière sur laquelle ils pourraient compter pour rembourser un emprunt.

En ce qui a trait à la conception du programme, les participants ont fait les observations suivantes :

- Pour être utile, un programme de financement sur l'actif doit être accessible à tous les OSB.

- Au besoin, les sections locales d'importants organismes cadres doivent être considérées comme des entités distinctes aux fins de l'évaluation des prêts. Certaines sections locales sont surveillées de très près par l'organisme-cadre alors que d'autres constituent des entités indépendantes.

***Rapport de la table ronde sur le secteur bénévole*, Judith Szabo Broadcast Consultants, 1999**

En novembre et en décembre 1999, Industrie Canada a mené des consultations auprès de 79 organismes du secteur bénévole dans six villes canadiennes. Le rapport qui en découle met très bien en lumière leur position ferme et commune sur l'application de la LFPEC au secteur bénévole.

Les participants ont bien accueilli l'initiative du gouvernement, qu'ils considèrent comme un effort pour répondre aux préoccupations de financement du secteur bénévole, mais ils sont nombreux à affirmer que le programme de la LFPEC ne peut s'appliquer sous sa forme actuelle pour les raisons suivantes :

- La plupart des répondants considèrent que le secteur bénévole a un besoin plus pressant de financement pour le fonds de roulement et le marketing que pour l'actif.

- Nombre de répondants semblent plus ou moins connaître les concepts financiers et ont dit que leur ignorance sur le plan économique rendrait les OSB inquiets à l'idée de s'engager dans un financement par emprunt.

- À l'heure actuelle, les règlements de nombreux OSB ne prévoient pas la gestion d'un remboursement d'emprunt.

- Dans sa structure actuelle, le programme ne serait utile qu'aux grands OSB, alors que ces derniers n'éprouvent aucune difficulté à obtenir un financement fondé sur l'actif. Les petits OSB dont les revenus sont inférieurs à 5 millions de dollars ne pourraient pas obtenir l'approbation de leur prêt vu la précarité de leur situation financière.

- La plupart des répondants ont fait état de préoccupations d'ordre éthique et moral à l'idée de recueillir des fonds pour rembourser des emprunts comme ceux prévus par la LFPEC.

- Les garanties personnelles ne seraient pas jugées acceptables par les membres des conseils d'administration d'OSB.

- Les droits du programme sont considérés comme étant beaucoup trop élevés.

- Les participants ont affirmé avec force qu'un instrument comme le programme de la LFPEC pourrait constituer une autre source de financement utile, mais que le gouvernement ne doit pas envisager de remplacer les subventions par des prêts ni essayer de contraindre les OSB à calquer davantage leur comportement sur celui des petites entreprises.

- Les participants sont préoccupés par le fait que l'actuelle définition des recettes indiquée dans le programme pourrait contraindre certains OSB à devenir des entreprises réalisant des profits pour avoir droit à un emprunt, ce qui les mettrait en conflit avec le règlement de l'Agence des douanes et du revenu du Canada.

Questions relatives à la conception du projet

Comme dans le cas du projet pilote s'appliquant à la location-acquisition, le projet visant les OSB est planifié comme un projet pilote indépendant, ayant deux caractéristiques fondamentales :

- Il fournira un financement différentiel au secteur bénévole, en d'autres termes, des fonds qui n'auraient probablement pas été accordés sans le projet pilote de la LFPEC ou qui auraient peut-être été accordés selon des conditions moins favorables que celles rendues possibles par le programme.

- Il s'autofinancera comme prévu au cours de la durée des prêts consentis dans ce cadre.

En concevant le projet pilote, il ne faut pas oublier que le programme de la LFPEC est essentiellement un programme destiné à la petite entreprise. Celui destiné aux OSB s'adresserait à une clientèle comparable : les OSB ayant des revenus de 5 millions de dollars au maximum, qui sont en mesure d'avoir recours au financement par emprunt pour accroître leur rayon d'action ou leur efficacité et (concurremment) leurs revenus. Bien qu'appartenant à une sous-catégorie du secteur des OSB, ce groupe semble avoir du mal à obtenir un financement par emprunt. Selon leurs conclusions, le groupe ne présente pas de risque particulier pour les prêteurs, mais ce n'est pas l'opinion de nombreux prêteurs. Il s'ensuit que l'octroi de prêts au groupe, comme ceux consentis en vertu du programme de la LFPEC, constituerait à coup sûr un apport différentiel.

Reste à déterminer la meilleure façon de définir les critères d'admissibilité au projet pilote. Il faut par ailleurs consulter les prêteurs sur chacun des facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur leur capacité de prêter avec le minimum de risque tout en obtenant un rendement raisonnable. Ces facteurs sont le taux de garantie, le plafond des taux d'intérêt, le plafond des réclamations, les droits et frais inhérents au programme, le taux de financement et, naturellement, la question de savoir quels seraient les organismes admissibles. En outre, il y a lieu d'examiner de plus près les facteurs suivants relatifs au contenu et à la conception.

Principaux facteurs à prendre en considération dans la conception du projet pilote s'appliquant au secteur bénévole

- *Apport différentiel :* Dans quelle mesure les emprunts garantis en vertu du projet pilote constitueraient-ils un apport différentiel pour un secteur qui, dans l'ensemble, n'a pas eu recours au financement par emprunt dans le cadre de ses activités? L'un des principaux critères d'évaluation de l'utilité du programme de la LFPEC dans son ensemble consiste à déterminer dans quelle mesure il comble des lacunes. C'est pourquoi le principal objectif du projet pilote serait de s'assurer qu'il comble une lacune dans les possibilités de financement actuelles du secteur bénévole.

- *Recouvrement des coûts :* Il s'agit d'un objectif de premier ordre, soit de faire en sorte que le projet pilote s'autofinance au cours de la durée des prêts qu'il garantit[5]. Pour assurer le recouvrement des coûts, il y a lieu de prévoir des frais d'administration suffisamment élevés et de gérer avec soin les autres paramètres décrits ci-après.

- *Critères d'admissibilité de l'emprunteur :* Il s'agit d'une question cruciale qui déterminera quels seront les OSB admissibles au programme, compte tenu de la grande variété de taille, de revenu, de vocation, de structure et de capacité à gérer et rembourser un emprunt. Le projet pilote doit être viable sur le plan financier, ce qui signifie que les emprunteurs doivent avoir les fonds nécessaires pour rembourser les emprunts. En revanche, une définition complexe de l'admissibilité créerait un fardeau administratif et pourrait exclure nombre d'emprunteurs éventuellement valables et susceptibles de contribuer à l'apport différentiel du programme. On pourrait éviter ces problèmes en imposant le minimum de restrictions à l'admissibilité de l'emprunteur.

- *Critères d'admissibilité fondés sur le revenu :* Les grands organismes disposant de sources de revenu sûres semblent remplir les critères de solvabilité applicables aux emprunteurs aux termes du projet. Toutefois, comme le but de la plupart des OSB n'est pas de produire des recettes mais de fournir des services, il est difficile de déterminer l'admissibilité au programme en fonction du revenu, et ce pour les raisons suivantes :

  - si le revenu constitue un critère satisfaisant pour évaluer l'incidence d'une PME sur l'économie, ce n'est pas le cas des OSB;

  - un critère d'admissibilité reposant sur le revenu risquerait d'écarter les OSB à qui le programme pourrait être le plus utile.

5. La durée maximale d'un prêt consenti aux termes de la LFPEC est actuellement de dix ans. Si des prêts ou des contrats de location étaient garantis dans le cadre de projets pilotes pendant plus de cinq ans, la garantie demeurerait en vigueur jusqu'à ce que l'emprunteur ait remboursé le prêt ou effectué le dernier paiement. C'est pourquoi on considère que, même si les projets pilotes sont terminés, il y aura recouvrement du coût des contrats de location ou des prêts au cours de leur durée, plutôt que seulement sur les cinq ans des projets pilotes.

- *Admissibilité aux prêts ou utilisation des fonds :* La grande question qui se pose consiste à déterminer s'il convient d'élargir l'utilisation des fonds garantis par la LFPEC au financement du fonds de roulement ou des dépenses de fonctionnement, ce qui, au dire de nombreux OSB, serait plus utile que le financement fondé sur l'actif. L'utilisation des fonds garantis par la LFPEC pour le fonds de roulement a été étudiée et rejetée au cours de l'examen approfondi de la LPPE mené en 1998. La plupart des personnes interrogées considéraient que les prêts pour le fonds de roulement présentaient un risque trop élevé pour être gérés par le programme de la LFPEC. Ce sont surtout les prêteurs qui considèrent que les prêts pour le fonds de roulement comportent un élément de risque beaucoup plus important que le financement fondé sur l'actif. Selon leur raisonnement, le risque accru entraînerait une majoration des coûts d'administration et des taux d'intérêt et réduirait la capacité du programme à atteindre son objectif de recouvrement des coûts. Comme les prêteurs semblent d'emblée considérer les OSB comme des emprunteurs à haut risque, ils ne verront probablement pas d'un bon œil l'intégration du fonds de roulement dans un projet pilote s'appliquant aux OSB.

- *Montant maximal des prêts :* La question consiste à déterminer si le plafond des prêts actuels du programme de la LFPEC, fondé sur les besoins de financement de la petite entreprise, s'appliquerait au secteur bénévole. Selon les critères d'admissibilité retenus, la limite risque d'être trop basse pour être utile aux gros emprunteurs du secteur bénévole.

- *Pourcentage du financement de l'actif :* En vertu de la LFPEC, un emprunteur peut financer jusqu'à 90 p. 100 de l'actif qu'il désire acheter. La question pertinente est ici de déterminer si ce paramètre est approprié pour les prêts du programme de la LFPEC applicable au secteur bénévole.

  Les établissements financiers considèrent que le secteur bénévole en général présente beaucoup plus de risques que la petite entreprise, mais ils sont plus enclins à accepter un risque supérieur si les prêts consentis aux OSB couvrent un plus petit pourcentage du prix de l'actif (d'après les consultations de 1998, les prêteurs appuieraient un programme de prêts aux OSB ne dépassant pas un taux de financement de 75 p. 100). En revanche, les petits OSB préféreraient avoir la capacité de financer 100 p. 100 des achats d'actif par l'intermédiaire du programme.

- *Modalités de remboursement :* Les critères de remboursement actuels du programme de la LFPEC semblent suffisamment souples pour s'appliquer de manière adéquate aux OSB. Les principales exigences sont les suivantes :

  - le prêt est remboursable par paiements échelonnés;
  - au moins un paiement est exigible chaque année pour rembourser le capital;

- ce premier paiement est exigible au plus tard un an après la date d'octroi du prêt.

- *Taux d'intérêt maximal :* La LFPEC permet aux prêteurs d'imposer aux emprunteurs le taux préférentiel majoré de 3 p. 100, ce qui est peut-être beaucoup trop élevé pour de nombreux OSB. En revanche, si l'on ne fixe pas la barre assez haut, peu de prêteurs accepteront d'accorder les prêts, ce qui compromettra le projet pilote.

- *Garanties personnelles :* Aux termes de la LFPEC, un prêteur est autorisé à demander une garantie personnelle correspondant à 25 p. 100 de la valeur du prêt. Les consultations ont montré que les membres des conseils d'administration d'OSB ne pourraient ou ne voudraient pas fournir ces garanties. Il s'agit là d'un problème crucial pour les prêteurs, car de nombreux OSB ne sont pas en mesure d'offrir les sûretés habituelles et, en l'absence de garanties personnelles, la capacité des prêteurs à garantir les prêts se trouve encore amoindrie.

- *Paiement des droits :* Tant les droits d'enregistrement actuels de 2 p. 100 que les frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 peuvent représenter un obstacle important à la participation des OSB au projet pilote. Cependant, la suppression ou la réduction de ces droits ou frais réduirait la capacité du projet à s'autofinancer.

- *Plafond des réclamations :* Dans le cadre du programme actuel de la LFPEC, chaque prêteur dispose d'un compte distinct de prêts pour chaque période de cinq ans. En vertu du programme de base de la LFPEC, le gouvernement s'est engagé à indemniser les prêteurs pour des réclamations totalisant 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 $ de prêts, 50 p. 100 de la tranche suivante de 250 000 $ et 10 p. 100 de tous les autres prêts. La règle des 90, 50 et 10 p. 100 encourage les petits prêteurs à participer au programme, en raison du plafonnement de la responsabilité des prêteurs ayant un gros chiffre d'affaires à un taux moyen d'environ 10,6 p. 100.

  Les prêteurs considèrent les OSB comme des emprunteurs à haut risque. Pour les inciter à participer au projet pilote destiné à ces organismes, le gouvernement pourrait décider d'établir pour les OSB un plafond de réclamations différent de celui du programme de base et d'ajuster le risque pour l'établissement financier, en appliquant une version modifiée de la règle en vigueur.

- *Ratio de partage des pertes sur les prêts :* Depuis 1995, le gouvernement assume 85 p. 100 des pertes admissibles sur les prêts en défaut (après les montants recouvrés à même les sûretés) alors que les prêteurs sont responsables du reste. Or, les prêteurs considèrent que les organismes bénévoles sont des emprunteurs présentant plus de risques que les PME, et s'attendent probablement à ce que le gouvernement assume une part supérieure de la perte sur les prêts pour les inciter à participer au programme. Toute augmentation de ce genre, cependant, rendrait le recouvrement des coûts durant le projet pilote plus difficile.

- *Plafond des prêts :* Il y a lieu de déterminer un plafond approprié pour le projet. Pour ce faire, il faut procéder à une analyse quantitative tenant compte du nombre de prêts prévu, d'après le nombre d'emprunteurs admissibles et le déroulement du projet pilote.